

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PAULO FRANZ JUNIOR

O RECRUTAMENTO MINISTERIAL NO BRASIL:  
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS GOVERNOS DO PSDB E DO PT

CURITIBA

2017

PAULO FRANZ JUNIOR

O RECRUTAMENTO MINISTERIAL NO BRASIL:  
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS GOVERNOS DO PSDB E DO PT

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

CURITIBA  
2017

## FICHA CATALOGRÁFICA

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –  
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Franz Junior, Paulo

O recrutamento ministerial no Brasil : um estudo comparativo entre os governos do PSDB e do PT. / Paulo Franz Junior. – Curitiba, 2017.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

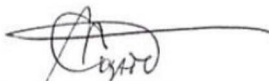
1. Brasil - Ministros - Recrutamento. 2. Brasil – Ministérios e departamentos. 3. Brasil – Política e governo. I. Título.

CDD – 320.0981

## TERMO DE APROVAÇÃO

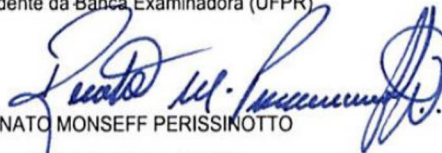
Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **PAULO FRANZ JUNIOR** intitulada: **O recrutamento ministerial no Brasil: um estudo comparativo entre os governos do PSDB e do PT**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO.

Curitiba, 20 de Fevereiro de 2017.



ADRIANO NERVO CODATO

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)



RENATO MONSEFF PERISSINOTTO

Avaliador Interno (UFPR)



MARIA CELINA SOARES D'ARAUJO

Avaliador Externo (PUC-RIO)



## **DEDICATÓRIA**

A todos os autores citados e autoras citadas neste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar ao Núcleo de Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná, minha *Alma Mater*, e segunda morada desde a primeira semana de graduação. À Capes, pois sem dinheiro as pesquisas são feitas nas horas vagas. Aos professores Renato Perissinotto, Bruno Bolognesi e Luiz Domingos Costa, pelas valiosas contribuições ao longo do mestrado, e aos quais devo muito pela evolução deste trabalho. Aos e às colegas do programa de pós-graduação, pelo convívio, pelas críticas e pelo aprendizado cotidiano no (e do) mundo acadêmico. Ao pessoal da pesada, por tudo. Aos meus pais, pelos belos e serenos finais de semana que passamos juntos nos últimos anos. Ao professor, orientador e mestre, no sentido amplo do termo, Adriano Nervo Codato, pela onipresença, intensa cobrança, enorme boa vontade, e toda a paciência dispendida ao longo dos últimos anos, que resultou no meu zelo pelo desenvolvimento da pesquisa científica.

À Bárbara, sem a qual tudo seria mais árduo.

A ela e a todos outros, por fazerem dos últimos dois anos um período prazeroso.

## **RESUMO**

No presidencialismo de coalizão brasileiro os ministérios cumprem duas funções chaves: a formulação e a implementação de políticas públicas conforme a orientação do Presidente, e a garantia de governabilidade, ao servirem de moeda de troca por apoio político no Congresso Nacional. Daí a presença, constatada por estudos de recrutamento, de diferentes perfis profissionais nos gabinetes brasileiros. Partindo desse princípio, nosso objetivo é: i) traçar comparativamente os diferentes perfis sociais, políticos e profissionais dos ministros recrutados nos governos dos PSDB e do PT, entre os anos 1995 e 2014; ii) demonstrar empiricamente as diferenças e semelhanças entre as carreiras dos ministros políticos e dos não políticos (“técnicos”) ao longo do período abarcado por nossa pesquisa. Nossos achados indicam tanto a presença de políticos profissionais – com carreira formada em cargos eletivos, de alto escalão, ou dentro dos partidos – quanto de quadros técnicos no gabinete ministerial brasileiro. Apesar de ambos possuírem larga experiência profissional, inclusive administrativa, não políticos tendem a ter maior afinidade com a área ministerial para a qual foram nomeados, assim como os ministros filiados ao partido do presidente quando comparados com os da base aliada. Em relação aos presidentes, não foram constatadas diferenças significativas entre os governos tucanos e petistas quanto à carreira profissional prévia e expertise dos ministros.

**PALAVRAS- CHAVE:** Ministros, Brasil, FHC, Lula, Dilma, Recrutamento.

## ABSTRACT

In Brazilian coalition presidentialism, ministries fulfill two key functions: the formulation and implementation of public policies as directed by the President, and the guarantee of governability, by serving as a bargaining chip for political support in the parliament. Hence the presence, evidenced by recruitment studies, of different professional profiles in Brazilian offices. Based on this principle, our objective is: i) to chart comparatively the different social, political and professional profiles of the ministers recruited in the governments of the PSDB and PT between 1995 and 2014; ii) empirically demonstrate the differences and similarities between the careers of political and non-political ministers ("technicians") over the period covered by our research. Our findings indicate both the presence of professional politicians - with a career in high-level elective positions or within the political parties - and technical staff in the Brazilian cabinet. Although both have extensive professional experience, including administrative, non-politicians tend to have greater affinity with the ministerial area for which they were appointed, as well as ministers affiliated to the president's party when compared to the allied base. Regarding the presidents, there were no significant differences between the Tucano and PT governments regarding the previous professional career and the expertise of the ministers.

**KEY-WORDS:** Cabinet Ministers, Brazil, Coalition Presidentialism, PSDB, PT, Recruitment.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. PROPORÇÃO DE MINISTROS DE ESTADO POLÍTICOS E NÃO POLÍTICOS POR GOVERNO (PSDB x PT)	31
GRÁFICO 2. ÁREA DE FORMAÇÃO SUPERIOR DOS MINISTROS DE ESTADO, POR MANDATO PRESIDENCIAL (1995–2014)	43
GRÁFICO 3. PROPORÇÃO DE POLÍTICOS E NÃO POLÍTICOS, POR GOVERNO (1995 A 2014)	52
GRÁFICO 4. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA RESUMIDA DOS MINISTROS, POR GOVERNO (1995 A 2014)	57
GRÁFICO 5. PERCENTUAL DE MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL POR GOVERNO E POR NÚMERO DE CARGOS PRÉVIOS OCUPADOS (1995 A 2014)	62
GRÁFICO 6. PERCENTUAL DE MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL POR NÚMERO DE CARGOS PRÉVIOS OCUPADOS CONFORME NATUREZA DA PASTA (PSDB x PT)	63
GRÁFICO 7. PERCENTUAL DE MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL POR SETOR DE ORIGEM (PSDB x PT)	65
GRÁFICO 8. Nº DE CARGOS PRÉVIOS DE <b>TODOS OS MINISTROS</b> DE ESTADO POR PERFIL DE CARREIRA (1995 A 2014)	72
GRÁFICO 9. TEMPO DE CARREIRA PRÉVIA DE <b>TODOS OS MINISTROS</b> DE ESTADO, POR PERFIL DE CARREIRA (1995 A 2014)	74
GRÁFICO 10. NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS <b>MINISTROS POLÍTICOS E NÃO POLÍTICOS</b> (PSDB X PT)	76
GRÁFICO 11. NÍVEL DE EXPERTISE DOS <b>MINISTROS POLÍTICOS</b> , POR PARTIDO NO GOVERNO (1995-2014)	77
GRÁFICO 12. NÍVEL DE EXPERTISE DE <b>TODOS OS MINISTROS</b> , POR TIPO DE CARREIRA (1995 A 2014)	78
GRÁFICO 13. <b>MINISTROS POLÍTICOS</b> POR NATUREZA DE PASTA MINISTERIAL, EM % (PSDB X PT)	79
GRÁFICO 14. NÍVEL DE EXPERTISE DOS <b>MINISTROS POLÍTICOS</b> DA BASE ALIADA E DO PARTIDO DO PRESIDENTE POR GOVERNO (PT X PSDB)	81



## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1. TIPO DE COMPOSIÇÃO DOMINANTE DO GABINETE MINISTERIAL POR SISTEMA DE GOVERNO _____	20
QUADRO 2. PASTAS MINISTERIAIS CATEGORIZADAS POR TIPOS E NÚMERO DE CASOS CONSIDERADOS (1995 A 2014) _____	32
QUADRO 3. MINISTÉRIOS POR GOVERNO, BRASIL, 1995-2014 _____	36

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 REGIÃO DE NASCIMENTO DOS MINISTROS DE ESTADO, POR GOVERNO (1995 A 2014)	38
TABELA 2. ESTADO DE NASCIMENTO DOS MINISTROS DE ESTADO POR GOVERNO (1995 A 2014)	39
TABELA 3. SEXO, IDADE E ESCOLARIDADE DOS MINISTROS DE ESTADO, POR MANDATO PRESIDENCIAL (1995–2014)	41
TABELA 4. OCUPAÇÃO PROFISSIONAL DOS MINISTROS DE ESTADO, POR GOVERNO (1995 A 2014)	46
TABELA 5. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL DOS MINISTROS PRO GOVERNO (1995 a 2014)	49
TABELA 6. Nº DE CARGOS ELETIVOS PRÉVIOS DOS MINISTROS, POR GOVERNO (1995 A 2014)	53
TABELA 7. PROPORÇÃO DOS PARTIDOS NOS MINISTÉRIOS, POR GOVERNO (1995 A 2014)	55
TABELA 8. SETOR DE ORIGEM PROFISSIONAL DOS MINISTROS, POR NATUREZA DA PASTA (N e %)	67
TABELA 9. EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA DE <b>TODOS OS MINISTROS</b> DE ESTADO PELAS DEMAIS EXPERIÊNCIAS PROFISSIONAIS POLÍTICAS (PSDB x PT)	83
TABELA 10. CONCENTRAÇÃO DE CASOS EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS <b>MINISTROS POLÍTICOS</b> POR PARTIDO NO GOVERNO (1995 A 2014)	84
TABELA 11. CONCENTRAÇÃO DE CASOS DE <b>MINISTROS POLÍTICOS</b> COM EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA POR NATUREZA DE PASTA E PARTIDO NO GOVERNO (1995 a 2014)	85

## **LISTA DE SIGLAS**

### **PARTIDOS**

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PMDB – Partido da Mobilização Democrática Brasileira

PFL – Partido da Frente Liberal

PR – Partido da República

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PV – Partido Verde

PPR – Partido Progressista Reformador

PL – Partido Liberal

PPB – Partido Progressista Brasileiro

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>1.1. OBJETO</b>	<b>14</b>
<b>1.2. ESTADO DA ARTE</b>	<b>18</b>
1.2.1. MINISTROS DE ESTADO: TÉCNICOS E POLÍTICOS NO PODER EXECUTIVO	18
1.2.2. ESTUDOS DE CARREIRA VS. CRITÉRIO PARTIDÁRIO	21
<b>1.3. METODOLOGIA</b>	<b>29</b>
<b>2. ORIGEM E ATRIBUTOS SÓCIOPROFISSIONAIS</b>	<b>35</b>
<b>2.1. ORIGEM DE NASCIMENTO</b>	<b>37</b>
<b>2.2. ATRIBUTOS SOCIAIS</b>	<b>40</b>
<b>2.3. ATRIBUTOS DE CARREIRA</b>	<b>45</b>
<b>2.4. ATRIBUTOS POLÍTICOS</b>	<b>51</b>
<b>3. PERFIS DE CARREIRA</b>	<b>60</b>
<b>3.1. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL</b>	<b>61</b>
<b>3.2. SETOR DE ORIGEM PROFISSIONAL E SETOR MINISTERIAL</b>	<b>64</b>
<b>4. TÉCNICOS E POLÍTICOS NA ESPLANADA</b>	<b>70</b>
<b>4.1. NÚMERO DE CARGOS E TEMPO DE CARREIRA PRÉVIO</b>	<b>71</b>
<b>4.2. ESCOLARIDADE E NÍVEL DE EXPERTISE</b>	<b>75</b>
<b>4.3. EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA</b>	<b>82</b>
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>91</b>

## INTRODUÇÃO

### 1.1. Objeto

O objetivo desta dissertação é traçar e distinguir os diferentes perfis sócio profissionais dos ocupantes dos ministérios e secretarias de com *status* ministerial, de assessoramento direto da presidência, entre os anos de 1995 e 2014, durante os mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (do Partido da Social Democracia Brasileira, doravante PSDB), Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (ambos do Partido dos Trabalhadores, doravante PT).

O segundo objetivo é fazer algumas comparações entre os diferentes perfis profissionais encontrados na primeira etapa da pesquisa. Agregando os ministros em duas categorias centrais (políticos e não políticos) procuraremos explorar as diferenças entre esses dois tipos ministeriais, assim como explorar as nuances dentro desses dois grupos. Sendo assim, nossa proposta de trabalho é estabelecer duas comparações e identificar se há diferenças significativas entre os grupos comparados: i) ministros nos governos PT e ministros nos governos PSDB; e ii) ministros políticos e ministros não políticos.

Veremos como a coexistência desses dois grupos – políticos e não políticos – no gabinete ministerial não é uma exclusividade do Brasil, tampouco uma característica comum a todas as democracias. Assim, nossos resultados também serão comparados com o que a literatura mais recente tem encontrado sobre a composição ministerial de outras democracias em variados regimes.

Através da coleta e tabulação de dados, espera-se encontrar alguns padrões de recrutamento para os altos cargos, que podem variar dependendo do contexto político e econômico, da área temática em questão e do Presidente da República em exercício.

Além da distinção no perfil dos titulares das pastas, também será avaliada uma possível diferença entre os padrões de recrutamento dos governos PSDB e PT. Se assim for constatado, as informações coletadas poderão indicar em que sentido essas mudanças ocorreram.

No Brasil, os cargos ministeriais são de livre nomeação direta da presidência da República. Ou seja, para assumi-los não há necessidade de aprovação em concursos ou tempo de trabalho na instituição. Dessa forma, partimos do pressuposto de que os perfis encontrados nesse grupo de elite dizem respeito às preferências do Presidente da República e de seus aliados políticos.



As nomeações desses cargos de chefia governamental têm a capacidade de modificar o perfil de ação política do órgão e adequá-la às preferências do presidente, monitorar a atividade burocrática além de comunicar a visão do presidente à imprensa, aos funcionários e aos clientes do órgão (Vieira 2010). Ou seja, é justamente através de nomeações ministeriais que o presidente controla e influencia políticas públicas conforme o seu interesse.

Ao estudarmos a composição das elites dirigentes no alto escalão do governo federal, partimos do pressuposto de elas serem constituídas por indivíduos que ocupam postos-chaves na sociedade e nas instituições federais, chefiando a administração e comandando alguns dos principais serviços públicos do país. A esfera federal tem poder decisório o suficiente para alterar sensivelmente o padrão de vida das pessoas. Logo, as diferentes condições de vida observadas no país podem, em parte, ser explicadas pelos agentes que nele tomam determinadas decisões políticas entre tantas decisões possíveis. Estudá-los pode nos ajudar a compreender suas escolhas (Carvalho 2007).

Esse também é o ponto de Mattei Dogan, especificamente sobre os ministros:

*“The experience acquired in a party, in a parliamentary committee, or in the higher civil service has an unavoidable impact on the personal style and behavior of political men. Any typology must take into account the pathways that these men follow. A minister who has spent most of his time within the factions of a party does not present the same profile, by his opinions and inclinations, as that of his colleague who came through the upper levels of the administration, or as one who has had to demonstrate over many years in a parliamentary committee his competence and ability to compromise” (Dogan 1979, p.22)*

Ou seja, se encontrarmos perfis ministeriais mais ligados a empresas privadas, ou a universidades, ou a partidos isso pode resultar em diferenças significativas no comportamento e nas preferências políticas do ministro assim como no perfil daqueles que são nomeados por sua confiança.

Da mesma forma, assumimos que ao reconhecer padrões de recrutamento para a ocupação de cargos de dirigentes públicos de livre provimento nomeados pelo presidente da República, a dinâmica nas relações entre Estado, partidos e sociedade civil torna-se mais clara (D’Araujo 2014, p.205).

Essa ideia toma uma dimensão ainda maior para o nosso estudo quando admitimos que os agentes na elite da burocracia federal possuem capacidade privilegiada de implementação de políticas públicas num contexto de presidencialismo “exacerbado, em

que o presidente tem poderes extraordinários, se comparado a outros países (Pacheco 2011, p.23). O poder executivo no Brasil, a exemplo do que ocorre nos países presidencialistas, é reconhecidamente dotado de privilégios para negociação com o Congresso Nacional e com outras esferas federativas: prerrogativa orçamentária e legislativa, poder de veto total e parcial, direito a nomeações ministeriais e na estrutura burocrática, implementação de projeto em áreas eleitoralmente relevantes, etc. (Figueiredo 2010, p.191; Batista 2013, p.454)

Segundo Maria Celina D'Araújo, os dirigentes públicos no Brasil têm alto grau de responsabilidade. Nas palavras dela, eles

Ocupam cargos no alto escalão governamental, com grande responsabilidade sobre as políticas públicas e desempenho das organizações públicas (...). Oriundos ou não do funcionalismo público, esses profissionais integram uma equipe de governo e são corresponsáveis pelo programa proposto pelo governo. (D'Araujo 2014, p.211)

A importância nos estudos de recrutamento ministerial está justamente no intuito de responder quem são os responsáveis por concentrar tanta influência e poder decisório. Pesquisas mostram que o perfil profissional dos ministros de Estado no Brasil é significativamente diversificado (D'Araujo 2014; D'Araujo 2009; Amorim Neto 2007; Inácio 2013). Há tanto técnicos, concursados em empresas públicas e em instituições de ensino superior, quanto políticos, com uma carreira estruturada em cargos eletivos e de nomeação de alto escalão. Embora esses perfis profissionais no recrutamento ministerial tenham já sido identificados pela literatura, as diferenças entre esses padrões foram pouco exploradas.

Nesse sentido, iremos analisar a formação e a trajetória profissional prévia dos políticos que se tornaram ministros de Estado, assim como compará-los com os demais chefes ministeriais, nomeados durante os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A hipótese é que, mesmo com uma carreira menos técnica que a dos demais ministros, os políticos possuem *know how* administrativo a partir da ocupação considerável de cargos de alto escalão. A despeito disso, o nível de expertise dos ministros políticos deve ficar abaixo do nível apresentado pelos demais chefes ministeriais.

Os dados aqui discutidos dizem respeito a todos os ministros nomeados entre 1995 e 2014 - titulares e interinos – que tenham ocupado o posto por, no mínimo, três meses. Nossa classificação segue o critério adotado em outros estudos, a partir da predominância indicada pelos cargos ocupados pelos ministros previamente às suas nomeações. Isso significa que categorizamos como “políticos” os ministros que ocuparam, predominantemente, cargos eletivos, partidários e de nomeação em primeiro escalão de governos, como as secretarias estaduais e municipais.

Entretanto, dificilmente esses atores se adequam absolutamente a categorias como “técnicos” ou “políticos”. Ao contrário, a pesquisa mostrou serem os ministros indivíduos de carreira híbrida com trânsito em diferentes áreas profissionais. De qualquer forma, nossa classificação, que separa políticos de não políticos segundo suas trajetórias de carreira, nos permite operacionalizar melhor os dados, além de proporcionar algumas comparações relativas aos tipos profissionais que estariam sendo priorizados pelo Presidente da República em suas estratégias de nomeação ministerial. Da mesma forma, permite responder quais seriam os espaços predominantes onde o Presidente e seus aliados requisitariam indivíduos a formarem o gabinete do poder Executivo.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é justamente testar, sob perspectiva comparativa, o caráter técnico e político da nomeação ministerial, a partir da escolaridade, da experiência profissional, e do nível de expertise dos ministros brasileiros, além de explorar um pouco mais a carreira profissional dos políticos profissionais nomeados para os ministérios entre 1995 e 2014. Percebendo que os estudos de recrutamento ministerial geralmente se reportam ao recrutamento político do ponto de vista das relações entre os poderes executivo e legislativo, restringindo suas análises ao critério partidário desses agentes, e não a partir de suas trajetórias profissionais, as seções a seguir, procuram fomentar o debate nessa lacuna dentro da literatura da ciência política brasileira.

Nossas hipóteses, que serão melhor desenvolvidas nos capítulos subsequentes, são de que:

i) ministros nos governos PSDB tenham maior experiência prévia que os ministros nos governos do PT, haja visto que o primeiro não consistiu em qualquer ruptura com partidos e grupos que já estavam presentes na elite política nacional, enquanto o governo deste último marcou a inserção de novos grupos no campo político;

ii) os ministros que aqui classificamos como “não políticos” tenham maior afinidade profissional com suas pastas, critério usado para sua nomeação;

iii) ministros políticos tenham menor afinidade com as pastas, mas maior experiência administrativa, por já terem sido nomeados em outras ocasiões em cargos de alto escalão como secretarias municipais e estaduais;

Na próxima subseção apresentaremos o estado da arte dos estudos ministeriais nas diversas democracias e em diferentes regimes de governo. Nela, ainda aprofundaremos uma revisão dos estudos brasileiros que focaram sobre a formação ministerial a partir de dois pontos de vista: estudos de carreira de técnicos *outsiders*, como fator explicativo de mudanças socioeconômicas no Brasil durante o século XX; e a nomeação de políticos a partir do critério partidário, como chave de compreensão das relações entre os poderes executivo e legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Dessa forma queremos mostrar que são poucos os estudos que procuram entender quem são os políticos nomeados pelo presidente da República, e quais as diferenças entre os atributos de carreira desses políticos e dos não políticos.

## ***1.2. Estado da arte***

### *1.2.1. Ministros de Estado: técnicos e políticos no poder executivo*

Diferentes atributos políticos, profissionais e sociais de ministros nomeados expressam, em boa medida, as estratégias e preferências do presidente da República e de seus assessores. É justamente a partir dessas escolhas que o chefe do governo terá maior previsibilidade sobre o modo de atuação de seu ministério.

Apesar de não possuir uma tradição tão extensa quanto os estudos que focalizam a elite parlamentar, estudos sobre processo de seleção e trajetórias políticas/sociais prévias de ministros têm certo espaço na Ciência Política.

Esses estudos trataram de contextos institucionais variados, desde o parlamentarismo europeu (Mershon 1996; Rose 1971), até o presidencialismo latino-americano (Carreras 2013; D'Araújo 2009; Dávila et al. 2013; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson 2005; Inácio 2013; Camerlo 2013), passando pelo semipresidencialismo francês e português (Dogan 1979; François & Grossman 2011; Pinto & Almeida 2014; Behr & Michon 2013).

De forma resumida, a premissa destas pesquisas é de que a experiência adquirida nas direções de partidos, em uma comissão parlamentar ou em altos cargos do serviço público tem impacto significativo sobre o estilo e preferências pessoais dos agentes

políticos. Assim, a nomeação política deve levar em conta os caminhos prévios que esses agentes seguiram. Um ministro que passou a maior parte da sua carreira profissional em um partido político não tem, necessariamente, o mesmo perfil, as mesmas opiniões e as mesmas preferências que seus colegas vindos dos altos níveis da administração pública ou das comissões parlamentares do Congresso (Dogan 1979).

Estudos procuram traçar um perfil da elite ministerial de seus respectivos países a partir de variáveis padrão como idade, sexo, herança familiar, formação escolar, trajetória profissional, orientação ideológica do partido, experiência em cargos legislativos, ocupação de cargos no alto escalão público ou em firmas privadas, etc. Seus resultados não costumam surpreender. Há um ministro-tipo que vigora em todos os gabinetes. Dogan, por exemplo, alerta para a importância continuada de heranças políticas que gabaritam os atores a ocupar um posto ministerial. Entretanto, as características dessas heranças, ou seja, os elementos valorizados no recrutamento político, variaram ao longo do tempo na França (Dogan 1979). Ele chega a essa conclusão após realizar uma análise longitudinal das últimas três Repúblicas (1870–1940; 1946–1958; 1958–1978), totalizando mais de mil ministros avaliados em 108 anos.

O que as pesquisas sobre gabinetes na França têm observado é a ocupação de ministérios por indivíduos cada vez mais acostumados com as lógicas do campo político. Autores têm percebido a presença de novos tipos profissionais no gabinete francês: uma diminuição no número de tecnocratas e não partidários, e o proporcional incremento de quadros políticos com treinamento e carreira majoritariamente em entidades de representação, seja em cargos eletivos, seja na burocracia partidária e até mesmo em movimentos sociais (Behr & Michon 2013; François & Grossman 2011). Behr e Michon (2013) ressaltam, inclusive, como esse movimento de politização dos gabinetes ganhou força a partir de 2002 quando liderado por governos de esquerda.

Todavia, essa não é uma regra geral para países europeus. Pinto e Almeida mostraram como o padrão de recrutamento dos ministros portugueses tem cada vez mais se aproximado do setor público, chegando a relegar a um papel secundário o papel dos políticos no gabinete. Segundo os autores, esse fato não seria exclusividade de Portugal:

*“the linkages between ministerial and parliamentary careers have been weakening in several countries during recent decades. Simultaneously, the number of expert and non-partisan ministers has increased, although in an uneven way. As someone once simply and eloquently put it, there is a tendency towards the formation of ‘party governments with fewer partisans [...]’”* (Pinto & Almeida 2014).



Os países referidos nessa pesquisa são, majoritariamente, sistemas semipresidencialistas. No parlamentarismo, a preponderância do Poder Legislativo sobre o Executivo faz com que a nomeação ministerial seja responsabilidade direta dos partidos políticos com representação no Parlamento. O resultado é a proporção muito maior de indivíduos com extensa carreira política prévia nos gabinetes ministeriais. Nesse sentido, o caso inglês seria o mais expressivo, principalmente quando comparado com os demais países parlamentaristas (Rose 1971).

Países latino-americanos presidencialistas, mesmo com um sistema de governo oposto ao parlamentarismo, os parecem abrir cada vez mais espaço aos políticos. No Chile e na Argentina, por exemplo, parlamentares e dirigentes partidários têm ocupado gradualmente mais ministérios e postos na burocracia federal ou, ao menos, têm mantido forte presença no gabinete, a despeito de uma histórica presença de tecnocratas no Poder Executivo desses países (Camerlo 2013; Dávila et al. 2013).

QUADRO 1. TIPO DE COMPOSIÇÃO DOMINANTE DO GABINETE MINISTERIAL POR SISTEMA DE GOVERNO

Sistemas de governo	Gabinete ministerial
Semipresidencialismo	Experts e não partidários
Parlamentarismo	Políticos profissionais
Presidencialismo	Experts e não partidários/políticos profissionais

D'Araújo fez uma radiografia do Poder Executivo no Brasil após a redemocratização e mostrou que os “ministros são pessoas experientes na vida política com forte enraizamento em atividades parlamentares e executivas em todos os níveis de governo” (D'Araújo & Lameirão 2009). Isso é um indicativo da existência tanto de *expertise* política como administrativa como condição básica para nomeação ao ministério. Apesar de serem postos de nomeação e não posições eletivas, ministérios também podem ser um espaço de profissionalização política, a exemplo das casas legislativas (Costa & Codato 2013).

Isso no Brasil decorre da importância do critério partidário no recrutamento ministerial. No presidencialismo multipartidário, o partido do presidente da República quase nunca consegue ser o partido majoritário no Congresso Nacional, forçando o chefe do governo a fazer alianças com outras legendas para conseguir apoio político e aprovar

seus projetos de lei, emendas legislativas e medidas provisórias. Para garantir essa sustentação, o presidente precisa atrair os demais partidos que não o seu para o governo, seja nos ministérios ou nas burocracias a eles subordinadas. Essa barganha entre cargos políticos de alto escalão e apoio parlamentar nas duas Casas do Congresso Nacional brasileiro impacta significativamente na composição dos ministérios e expressa as estratégias adotadas pelo presidente da República para formar a coalizão de governo (Amorim Neto 2006; Amorim Neto 2007).

Inácio mostra, de forma convincente, como trajetórias políticas marcadas por cargos nas burocracias partidárias aumenta as chances de ser escolhido para participar do ministério. Essa probabilidade aumenta de acordo com o tamanho da bancada do partido. Quanto maior o espaço ocupado pela legenda na Câmara dos Deputados, maior a chance do partido indicar um alto dirigente para compor o gabinete no Executivo (Inácio 2013).

### *1.2.2. Estudos de carreira vs. Critério partidário*

Estudos sobre recrutamento ministerial têm sido profícuos ao evidenciar diversas trajetórias profissionais no gabinete brasileiro (D'Araujo 2009; D'Araujo 2014; Amorim Neto 2007; Inácio 2013). Em geral, a conclusão desses trabalhos é de que políticos sempre dividiram espaço com ministros de perfil mais técnico. Em relação aos primeiros, os estudos focam principalmente no seu papel chave para a estabilidade das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, através do respeito à proporcionalidade dos partidos no Congresso Nacional durante a formação do gabinete, e no critério partidário de recrutamento ministerial. Quanto aos técnicos, estudos defendem que suas nomeações são condição *sine qua non* para a implementação de projetos de modernização como as que ocorreram durante a Quarta República (1945-1964) e regime militar (1964-1985) (Nunes 1997; Schneider 1991; Mantega 1984).

Em geral, estes estudos sobre o caráter técnico dos gabinetes ressaltam as estratégias de controle do presidente da República sobre a alta burocracia chefiada por aliados. O argumento é o seguinte: grandes projetos de modernização do país enfrentaram sérios obstáculos no aparelho burocrático do Estado. Segundo os autores, ao se depararem com um estamento burocrático altamente politizado e sem conhecimento técnico ou interesse necessário pelos projetos, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek optaram por “compartimentalizar” a máquina pública. Essa compartimentalização consistia basicamente em separar secretarias e órgãos que, na visão deles, eram capitais para os

seus projetos de desenvolvimento, dos órgãos de “patronagem”, que seriam usados como moeda de troca para obtenção de apoio político e sustentação da coalizão governista. Dessa forma, as áreas insuladas por eles seriam ocupadas, em sua maioria, por indivíduos recrutados de forma paralela, sob critérios meritocráticos, o que no fim das contas levou à realização das políticas consideradas prioritárias por esses governos.

Com um regime menos centralizado politicamente, a Quarta República foi marcada justamente por muita turbulência, pouco consenso em torno de temas-chaves para a economia da época, o que gerava debates acalorados na academia, no Congresso e na imprensa nacional. Nesse quadro, a paralisia decisória e um poder executivo impotente frente a tanta discórdia era o fim mais óbvio para qualquer analista. Não obstante, foi justamente nessa época que o país passou por uma das modificações mais radicais de sua história e por um dinamismo econômico que espantava todas as projeções internacionais. Também defendemos aqui o papel crucial da classe técnico-burocrática nesse processo, além da adoção de canais que tendiam a evitar a participação de partidos e políticos na criação e realização de projetos.

Nunes constatou que, antes do golpe militar em 1964, grande parte dos executivos públicos eram nomeados sem experiência partidária ou legislativa. Mais: os políticos que ocupavam cargos na burocracia pública trabalhavam majoritariamente em agências de distribuição de crédito, como bancos e financiadoras públicas regionais e locais, com largo potencial para a patronagem política. Isso possibilitou que agências, empresas estatais e autarquias estratégicas para as políticas de industrialização empreendidas na época, tenderam a ser insuladas, ou seja, ocupadas por tecnoburocratas de carreira, ou ligados pessoalmente ao presidente (Nunes 1997, p.90).

Em larga medida, foi essa estratégia que possibilitou que Kubitschek implementasse o Plano de Metas. Requisitando pessoal competente, Juscelino conseguiu driblar a burocracia tradicional, os partidos e o Congresso para a ocupação de cargos-chaves no aparelho de Estado para a formulação de seu projeto. A maior expressão desse movimento foi a criação do Conselho de Desenvolvimento e dos Grupos Executivos, órgãos que organizavam e coordenavam as medidas econômicas exigidas pelo Plano de Metas. Seu principal trunfo estava no fato de eles serem constituídos e planejados justamente pelas mesmas pessoas que teriam de implementar os projetos, além de servir como canal de atalho entre a elite das instâncias decisivas e a burguesia participante. Um claro contorno às tradicionais ineficiências burocráticas e à participação partidária, o que,

em última instância, agilizou e muito a execução dos projetos (Mantega 1984, p.73; Nunes 1997, p.111).

Outros estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo têm focado mais sobre a governabilidade dentro do contexto de presidencialismo de coalizão, do que sobre as condições tecnocráticas para a implementação de projetos de desenvolvimento. A ideia central é que o presidencialismo, num contexto federativo e multipartidário, obriga o chefe de Estado a formar coalizões com o objetivo de aprovar ações legislativas do próprio executivo no Congresso Nacional, pois seu partido dificilmente terá maioria na Câmara. Por esse apoio político, a moeda de troca do governo seria justamente os cargos em Ministérios e na burocracia federal, reservados para a ocupação de indivíduos indicados pelos partidos aliados no parlamento (Abranches 1988).

A análise da lógica partidária no preenchimento de cargos no Executivo conseguiu elucidar uma série de aspectos de funcionamento do presidencialismo de coalizão (Amorim Neto 1994; Amorim Neto 2006; Figueiredo & Limongi 2001). Entretanto, a agenda de pesquisa é muito comum também sobre outros países de gabinete multipartidário como a Itália (Mershon 1996; Thies 2001), e o Chile (Dávila et al. 2013).

Basicamente, todos esses estudos analisam a eficiência das nomeações ministeriais a partir da governabilidade do Presidente da República. Em geral, as conclusões remetem à importância do tamanho dos partidos da base aliada, a ideologia do presidente, e condições econômicas como elementos que impactam de forma significativa nas estratégias dos chefes do executivo nos países presidencialistas. Alguns dos indicadores usados para medir o sucesso do presidente em sua relação. Outras variáveis como poder de decreto e disciplina partidária também entram nos modelos estatísticos, mas nem sempre com o mesmo poder explicativo. O que não significa que esses aspectos não entrem no cálculo do presidente na hora de formar o seu gabinete.

Na literatura internacional, as pesquisas costumam focar nas delegações de poder que ocorrem quando uma coalizão de partidos assume o governo em regimes parlamentaristas. A ideia é que as ações dos atores envolvidos tendem a diminuir os custos de delegação política aos partidos aliados, quando estes são nomeados para liderar uma pasta ministerial (Mershon 1996).

Carrol e Cox analisam a probabilidade de criação de agências e comitês que possam servir como *locus* de monitoramento e supervisão sobre as respectivas pastas

ministeriais. Segundo os autores, na delegação de poder do presidente aos seus aliados, há um ônus de decisão, em que as medidas efetuadas a partir de umas pastas sob o comando do partido aliado podem se aproximar menos dos interesses dos presidentes e do seu programa de governo do que dos líderes da base aliada. Isso resultaria na criação de agências e secretarias nas quais os presidentes nomeariam indivíduos de confiança pessoal, num exercício de controle sobre os programas formulados e implementados a partir daquela determinada pasta (Carroll & Cox 2011).

Com dados comparativos de países parlamentaristas multipartidários, Michael Thies, chega a conclusão de que “*the traditional distinction between presidential and parliamentary systems is overstated*” (Thies 2001, p.596). Isso porque, segundo o autor a supervisão do presidente sobre os partidos da base aliada através de nomeações de confiança em agências de controle ocorre em ambos os regimes. Para ele, o que de fato poderia diferenciar substancialmente as estratégias do presidente para efetivar agenda não seria o sistema de governo e sim o número de partidos no gabinete – ou seja, se é um gabinete de partido único majoritário, ou se é um gabinete de coalizão, em conjunto com partidos aliados.

Já no Brasil, a literatura sobre ministros políticos faz parte de um amplo debate sobre as condições de governabilidade do presidente e suas relações com o poder legislativo. Em geral, essas pesquisas costumam fornecer alguns elementos ao debate institucional, muitas vezes defendendo que o presidencialismo de coalizão oferece mais alternativas ao chefe de estado para formar o seu gabinete do que o parlamentarismo (Amorim Neto 2006; Figueiredo & Limongi 2001; Batista 2013; Araújo et al. 2016).

Amorim Neto, por exemplo, concentra seu foco no funcionamento das instituições: como elas moldam o comportamento do chefe do executivo, ou como ele se aproveita de suas brechas para implementar suas metas políticas. Dito outra forma, seus trabalhos procuram identificar o que impacta na estratégia do presidente na formação de seu gabinete, dentro do presidencialismo na América Latina. Para analisar essas estratégias, o autor examina os projetos de lei enviados pelo executivo ao Congresso. Sua tese se sustenta nos seguintes pressupostos:

*Cabinet appointments should be viewed as a matter of maximizing a president's ability to implement policymaking strategy. The decision between a statutory implementation of*



*policy goals or an implementation based on executive prerogatives leads directly to a clear prescription for what kind of cabinet the president should construct: If the goal is to seek mostly statutes, then the president should form a majority government and accordingly, appoint party politicians to the cabinet and allocate portfolios on a proportional basis to coalition partners. If the goal is to seek mostly executive prerogatives, then the president can pack the cabinet with cronies, technocrats, and others who do not help build a majority in the legislature but do serve other purposes, such as, for example, bringing policy expertise into the cabinet or establishing direct links with interest groups (Amorim Neto 2006).*

Ou seja, as características político-profissionais dos ministros nomeados impactam de forma significativa sobre o tipo de relação que o Presidente da República terá com o poder legislativo. Se há um envio maior de projetos de lei ordinária e emendas constitucionais, a tendência é um gabinete de coalizão majoritário. Caso o contrário, a probabilidade de que o Presidente recorra ao envio de um número de Medidas Provisórias aumenta.

Numa análise comparativa entre o presidencialismo de coalizão da II República e da atual democracia brasileira, Amorim Neto (1994) defende que a resolução desses problemas institucionais estaria no papel fundamental de um grande partido de centro desempenhado no Brasil antes pelo PSD (de 1946 a 1964), agora pelo PMDB (a partir dos anos 1980). Juntando isso às evidências de que os parlamentares costumam seguir as orientações dos líderes partidários e votações no parlamento (Figueiredo & Limongi 2001), esses autores passaram a defender que o presidencialismo não só oferecia condições de governabilidade mesmo num sistema multipartidário, como também permitia que o presidente da República adotasse mais alternativas e estratégias para implementar sua agenda política do que num sistema parlamentarista. Em geral, essas pesquisas fornecem uma série de contra argumentos direcionados à tese de que o contexto institucional brasileiro (presidencialismo multipartidário, com eleições proporcionais de lista aberta) não ofereceria condições de governabilidade ao chefe de Estado, resultando em crises políticas constantes (Ames 2003; Linz 1990; Mainwaring 1993).

Em relação ao período abarcado pela nossa pesquisa, Pereira et al. (2016) demonstra que com a chegada ao poder de outro eixo partidário (PT e aliados), muitos são os partidos que se tornaram efetivos no governo Lula, aumentando drasticamente a fragmentação partidária do Congresso Nacional, e, conseqüentemente, os custos de

coalizão necessários para a governabilidade (Pereira et al. 2016). Além disso, os autores demonstram que a taxa de coalescência – a proporção de cadeiras dos partidos no parlamento e no gabinete ministerial – decresceu entre 1995 e 2014. Em termos práticos, isso significa que os partidos da base aliada no Congresso Nacional passaram a ser sub-representados nos gabinetes ministeriais dos governos do PT, o que aumentaria a vulnerabilidade do poder presidencial.

Embora essas pesquisas tenham sido muito convenientes, além do mérito de esclarecer alguns dos critérios de nomeação para os ministérios e seus respectivos corpos burocráticos, sobretudo os critérios político-partidários, suas atenções se restringem às análises do preenchimento desses cargos apenas pela lógica clientelista. Além disso, dessas pesquisas pouco se pode deduzir acerca do funcionamento do Executivo, pois muitas delas centram suas análises na aprovação de medidas provisórias no poder legislativo.

Pesquisas que analisam as relações executivo-executivo foram retomadas recentemente. Entretanto, algumas delas alertaram para artificialidade da separação elaborada nos textos citados entre os burocratas técnicos e os políticos. Na verdade, assume-se que estratégias de nomeação burocrática tais como as de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, não são mais possíveis no atual contexto institucional.

Desde a promulgação da Carta de 1988, os partidos e o Congresso Nacional têm sobre a máquina pública controle o suficiente para que ele não fique alheio à produção e realização de políticas públicas complexas ou de grandes projetos macroeconômicos (Figueiredo 2010, p.206). Seria então o caso de afirmarmos que um ousado programa de metas se torna inviável nesse contexto? A implementação de um grande projeto de transformação social só seria possível sob a tutela de burocratas técnicos e imparciais? A politização do estamento burocrático é nociva à qualidade das políticas públicas?

Segundo Figueiredo (2010), o controle político sobre a máquina pública é fundamental numa democracia representativa, pois parte exatamente dos políticos eleitos a tarefa de a burocracia atuar em conformidade com as suas decisões, e que eles mesmos estejam em situação de prestar contas e responder aos cidadãos pelos projetos implementados (Figueiredo 2010, p.207).

Além disso, Ben Ross Schneider (1994), a partir da aplicação de *surveys* e entrevistas de profundidade com burocratas, diretores e ministros da área econômica

durante o regime militar, demonstra como políticos profissionais muitas vezes são os mais indicados para ocuparem postos e cargos que seriam mais sensíveis à pressão política, garantindo maior conexão com outras áreas e autonomia técnica ao corpo burocráticos de agências e empresas submissas à pasta (Schneider 1991, p.282).

Os últimos estudos sobre as relações executivo-executivo procuram evidenciar que toda atividade que envolve o Estado, por mais técnica que pareça, tem, inevitavelmente, um conteúdo político, pois afetam a atuação e os interesses de grupos e classes sociais, “enfim, alteram a distribuição de recursos na sociedade” (Olivieri 2007). Disso, seria mais legítimo abandonar uma suposta separação entre o burocrata e o político, e adotar uma abordagem que vincule essas duas esferas no seio do Estado.

Em seus trabalhos sobre as nomeações no alto escalão dos governos federais nos anos 1990, Loureiro e Abrucio mostram que os ocupantes desses cargos não deixam de ser técnicos ou políticos, mas possuem atributos e modos de ação que conectam as duas características. O que vem sendo constatado na literatura sobre os dirigentes públicos é a presença cada vez maior de “políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação” (Loureiro et al. 1998; Loureiro & Abrucio 1999). Trata-se de um modelo híbrido, chamado pelos autores de *policymaker*. Mesmo que esses agentes não sejam filiados a partidos e tenham sido nomeados apenas por seus conhecimentos técnicos, suas ações no setor público irão responder às orientações políticas de seus governos.

Apesar disso, apenas recentemente alguns autores passaram a se preocupar com o perfil de carreira dos ministros políticos. Tratam-se de estudos que, como o nosso, assumem que o critério partidário não é o suficiente para o recrutamento ministerial de políticos profissionais, identificando nuances entre os indivíduos nomeados para o gabinete.

Inácio (2013), por exemplo, procura responder que perfil de ministros privilegiam os partidos políticos? Seus dados demonstram que o perfil varia de acordo com o tamanho dos partidos no Congresso Nacional: ao passo que os partidos menores da base aliada tendem a indicar representantes com pouca experiência política, as legendas com maior espaço no Congresso Nacional costumam políticos que já tenham ocupado cargos de liderança em seus partidos na Câmara ou Senado. Ou seja, o cargo partidário consistira num trampolim para o parlamentar ser ministro de Estado (Inácio 2013).

Através de análises de correspondência, Cavalcanti e Palotti (2016) demonstram a existência de um perfil de ministro técnico, com formação na área do ministério que chefia, além de declarar uma segunda profissão, enquanto os políticos que eram recrutados ocupavam cargos políticos no período imediatamente anterior à nomeação, além de já terem passado por cargos de direção partidária. Suas conclusões são de que apesar de os governos do PT serem formados por ministros com maior experiência político partidária, os ministros recrutados nos governos anteriores - Franco e Cardoso - possuem maior vínculo político familiar, sintoma de permanência de uma elite política tradicional nos governos durante os anos 90 (Cavalcante & Palotti 2016).

Lançando mão de informações relativas às carreiras prévias dos ministros argentinos no atual período democrático, Mariana Gené defende que, em geral, as competências específicas dos ministros foram levadas em conta nas estratégias de nomeações. Segundo a autora, os presidentes argentinos optavam por um perfil ministerial dependendo da natureza de pasta para a qual eles recrutavam. Assim, ministérios de natureza econômica foram ocupados majoritariamente por economistas, engenheiros e demais profissionais relacionados à área. Já os ministérios políticos ficaram a cargo de políticos profissionais, enquanto os ministérios de cunho social foram ocupados por ministros com perfil mais diversificado. Ou seja, a expertise impactou na política de recrutamento ministerial na Argentina

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é justamente testar, sob perspectiva comparativa, o caráter técnico e político da nomeação ministerial, usando as mesmas ferramentas de análise sobre os dois grupos - políticos e não políticos - além de mensurar e comparar a experiência administrativa dos políticos profissionais nomeados para os ministérios entre os dois governos analisados - PSDB e PT. Percebendo que os estudos de recrutamento ministerial geralmente se reportam ao recrutamento político do ponto de vista das relações entre os poderes executivo e legislativo, restringindo suas análises ao critério partidário desses agentes, e não a partir de suas trajetórias profissionais, as seções a seguir, procuram fomentar o debate nessa lacuna dentro da literatura da ciência política.

Antes, apresentaremos os pormenores metodológicos de nossa pesquisa. Detalharemos como chegamos ao nosso número de casos, quais os critérios usados para a separação dos ministros a partir da sua carreira, e das pastas ocupadas por eles em diferentes tipos. Ainda caberá esclarecer como definimos o índice de expertise como medida de análise sobre afinidade do ministro com a pastas ocupadas por ele.

### 1.3. Metodologia

Os dados coletados para a produção deste trabalho dizem respeito aos 246 indivíduos que ocuparam o cargo de Ministro entre 1995 e 2014. Chamamos atenção para o detalhe de que a unidade de observação são os ministros dos governos Cardoso, Lula e Dilma. Porém, o nosso critério para o preenchimento do banco de dados são os mandatos ministeriais.

Isso significa que se um ministro ocupou a mesma pasta ministerial ao longo de dois mandatos presidenciais (é o caso do Ministro da Agricultura Waldeck Ornelas, ao longo dos governos FHC I e FHC II, por exemplo), ele estará duplicado em nosso banco de dados. Da mesma forma, foram somados aqueles indivíduos que chefiaram mais de uma pasta ministerial, mesmo que apenas durante um mandato presidencial (caso do ex-ministro Luiz Sergio Nobrega de Oliveira, por exemplo, que chefiou a Secretaria de Relações Institucionais e o Ministério da Pesca e Aquicultura durante o primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff). Disso resulta que a nossa unidade de análise são os mandatos, não os indivíduos, e os resultados dos testes estatísticos aplicados neste trabalho partiram de um número total de 327 casos.

Nossa classificação separa *políticos profissionais* de *não políticos* (uma denominação mais apropriada do que “técnicos”) conforme o *setor de origem profissional predominante* dos indivíduos. Isso permite comparar os tipos que estariam sendo priorizados pelos diferentes presidentes em suas estratégias de nomeação ministerial e os respectivos perfis dos governos. Ao dividir o universo estudado nessas duas categorias visamos explorar o quão significativo podem ser as diferenças entre esses dois padrões de carreira quanto à escolaridade, experiência e especialização dos ministros brasileiros.

O critério básico para classificação dos ministros em políticos e não políticos foi a análise da carreira dos *últimos quatro cargos* ocupados antes da posse na pasta ministerial. Ministros no Brasil são, em geral, indivíduos com carreira profissional muito longa e intensa rotatividade, passando por inúmeros cargos de natureza muito diversa (públicos, privados, nomeados, eletivos, por concurso, etc.). Isso, porém, não impede que se note padrões de carreira diferentes.

Classificamos como *políticos* os ministros de Estado que ocuparam nos últimos quatro postos majoritariamente (ou seja, 50% ou mais): *i) cargos de natureza eletiva*

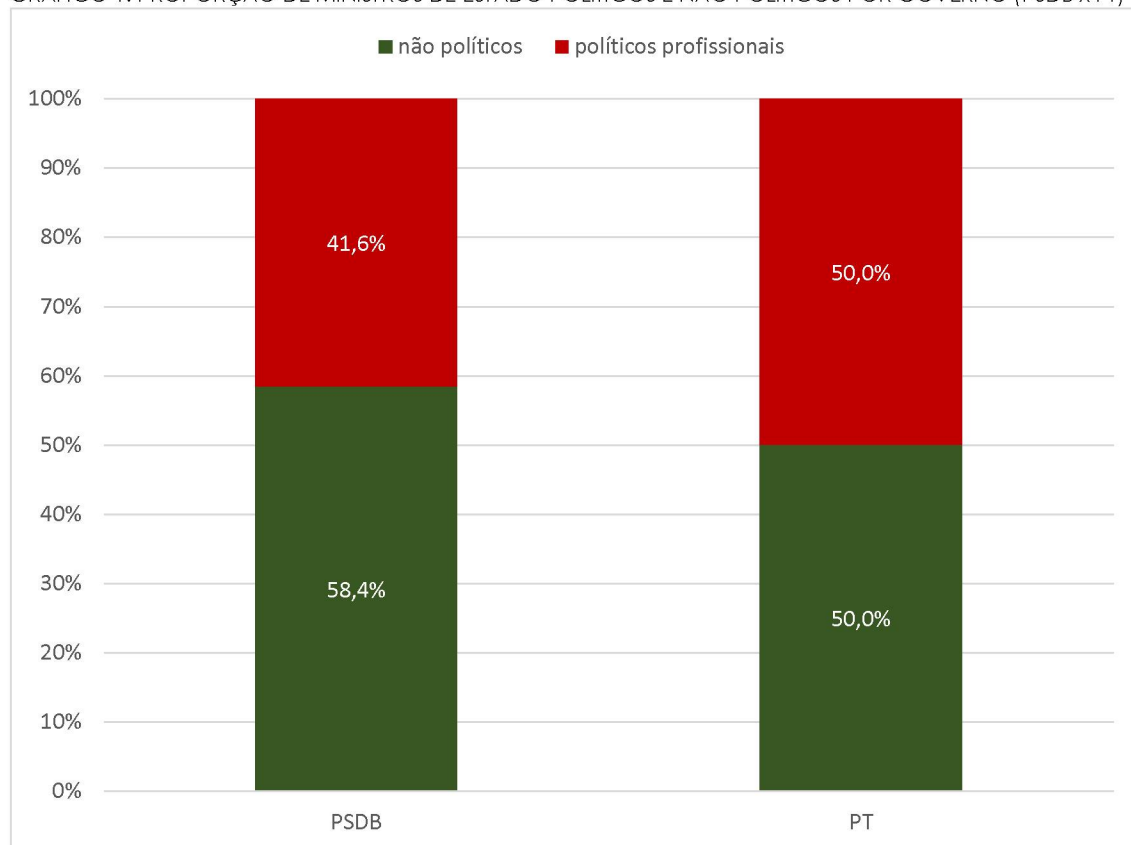
(vereador, prefeito, deputado, senador, governador), *ii) cargos partidários* (membros, secretários e presidentes de diretórios regionais e nacionais, assim como executivas municipais, estaduais e nacionais de partidos políticos) e *iii) cargos de nomeação em primeiro escalão* (secretário municipal, secretário, ministro de Estado)<sup>1</sup>. Como *não políticos*, classificamos os ministros que passaram a maior parte de suas carreiras, bem como os últimos quatro cargos antes de sua posse ministerial, em cargos por concurso e/ou em posições de confiança de médio e baixo escalão, além de professores, acadêmicos e executivos privados (Pedro Malan, Franklin Martins e Miriam Belchior, por exemplo).

Como a nossa classificação foi feita por predominância no período exatamente anterior à posse na pasta ministerial, os *não políticos* não devem, necessariamente, ser entendidos aqui como *técnicos*, visto que suas carreiras costumam ser híbridas, podendo já ter ocupado cargos políticos, apesar de isso não ter sido central em suas trajetórias profissionais. Jorge Hage, ministro chefe da Controladoria Geral da União durante os governos Lula e Dilma, por exemplo, já ocupou cargos eletivos como prefeito (1975-1977), e deputado federal (1987-1991) ao longo de sua trajetória profissional. Porém, seus últimos cargos antes da nomeação ministerial não são ligados ao campo político, não o caracterizando como político profissional.

---

<sup>1</sup> Excluimos de nossa classificação de “políticos” os ministros que tiveram intensa carreira associativa. Apesar do associativismo também se configurar como uma prática que incrementa o capital político individual, percebemos que a grande maioria daqueles que possuem uma carreira de representação em sindicatos e associações profissionais não usaram esse recurso como um ativo fundamental para suas carreiras políticas. As exceções ficaram por conta de casos quase paradigmáticos: Orlando Silva, ministro do Esporte, e Luiz Marinho, ministro do Trabalho, ambos nos governos Lula. Silva e Marinho possuem uma carreira muito curta fora de entidades de representação estudantil e sindical, respectivamente. Os demais ministros com carreira em associações, sindicatos e movimentos sociais ou possuem capital político em função de outras vinculações, como carreira partidária e eletiva, ou tiveram suas carreiras formadas predominantemente em cargos de docência e instituições públicas (Adib Jatene, por exemplo), ou ainda na direção de empresas privadas (Celso Lafer, por exemplo). Não ignoramos a importância da carreira associativa desses indivíduos, mas não acreditamos que eles possam ser classificados como políticos profissionais, visto a importância de outros atributos na construção de suas carreiras profissionais.

GRÁFICO 1. PROPORÇÃO DE MINISTROS DE ESTADO POLÍTICOS E NÃO POLÍTICOS POR GOVERNO (PSDB x PT)



Número de casos: PSDB - 113; PT - 214

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Ao dividir o banco de dados nessas duas categorias visamos explorar o quão significativas podem ser as diferenças entre esses dois padrões de carreira quanto à escolaridade, experiência, e expertise dos ministros brasileiros.

Com base na classificação das suas carreiras prévias, isto é, antes de entrar na função de ministro, também ordenamos esses 246 indivíduos em cinco categorias. Elas indicam o setor predominante em que eles fizeram sua trajetória profissional, ao longo de toda a carreira. Consideramos como:

- i) setor público:* os diretores de empresas públicas, funcionários públicos concursados, professores universitários, chefes de gabinete, assessores legislativos;
- ii) setor privado:* gerentes e diretores de empresas privadas, empresários, consultores;
- iii) setor político:* ocupantes de cargos eletivos ou nomeados de primeiro escalão (federal, estadual, municipal);

- iv) *setor militar*: carreira nas Forças Armadas, exclusivamente;
- v) *setor partidário*: indivíduos com trajetória caracterizada pela ocupação em cargos da alta cúpula dos partidos políticos.

Como se pode esperar, os indivíduos estudados não se adequam completamente a apenas uma dessas categorias. A pesquisa mostrou serem ministros de Estado indivíduos de carreira híbrida, com trânsito por diferentes áreas profissionais – algo já constatado por Loureiro e Abrucio (1999). Dificilmente ministros de Estado se adequam com precisão a categorias como “técnicos” puros ou “políticos” puros. Como também notaram Pinto e Almeida a propósito da democracia portuguesa, *“there is a larger number of ministers, a hybrid type, who combine political skills developed in parties and legislatures with expert knowledge acquired through academic training and experience in parliamentary and governmental committees”* (Pinto & Almeida 2014).

Entretanto, essa classificação simplificada conforme o setor predominante por onde os ministros passaram antes de assumirem o posto, permite fazer algumas comparações relativas ao “tipo profissional” que estaria sendo priorizado pelo presidente em exercício e estimar, a posteriori, suas estratégias de nomeação. A partir daí procuramos identificar os espaços sociais onde o chefe do Executivo buscou os integrantes de seu gabinete.

Levamos em conta, para coleta e análise de dados todos os ministérios – inclusive os de caráter extraordinário – dos governos FHC, Lula e Dilma, além das secretarias com *status* ministerial. Em todo o período foram encontrados 51 ministérios e secretarias. Para melhor operacionalização dos dados dividimos os ministérios e as secretarias de assessoramento direto do governo em quatro categorias, a partir de suas funções específicas. A divisão leva em conta, algumas categorias já usadas na literatura sobre o assunto (Dávila et al. 2013; Gené 2016; Inácio 2013), além de suas funções explícitas nas leis de fundação dos órgãos.

As categorias, e as pastas – aqui com os nomes padronizados – incluídas em cada uma delas são:

QUADRO 2. PASTAS MINISTERIAIS CATEGORIZADAS POR TIPOS E NÚMERO DE CASOS CONSIDERADOS (1995 A 2014)

<b>Ministério econômico</b>	<b>Ministério militar</b>	<b>Ministério político</b>	<b>Ministério social</b>
1. Banco Central (3)	1. Casa Militar (1)	1. Advocacia Geral	1. Ministério da



2. Ministério da Agricultura (14)	2. Gabinete de Segurança Institucional (4)	da União (9)	Cultura (6)
3. Ministério da Ciência e Tecnologia (10)	3. Ministério da Aeronáutica (3)	2. Casa Civil (11)	2. Ministério da Educação (9)
4. Ministério da Fazenda (6)	4. Ministério da Marinha (3)	3. Controladoria Geral da União (4)	3. Ministério da Previdência Social (14)
5. Ministério da Indústria (11)	5. Ministério do Exército (3)	4. Ministério da Administração e Reforma do Estado (2)	4. Ministério da Saúde (12)
6. Ministério da Integração Nacional (11)	6. Ministério da Defesa (9)	5. Ministério da Justiça (14)	5. Ministério das Cidades (6)
7. Ministério da Pesca (6)		6. Ministério das Relações Exteriores (7)	6. Ministério do Desenvolvimento Agrário (10)
8. Ministério das Comunicações (11)		7. Ministério Extraordinário das Reformas Institucionais (1)	7. Ministério do Desenvolvimento Social (6)
9. Ministério de Minas e Energia (11)		8. Ministério Extraordinário de Assuntos Políticos (1)	8. Ministério do Esporte (9)
10. Ministério do Meio Ambiente (8)		9. Secretaria de Assuntos Estratégicos (6)	9. Ministério do Trabalho (13)
11. Ministério do Planejamento (11)		10. Secretaria de Comunicação Social (5)	10. Secretaria de Direitos Humanos (6)
12. Ministério do Turismo (7)		11. Secretaria de Relações Institucionais (9)	11. Secretaria especial de Políticas de Promoção da Igualdade racial (4)
13. Ministério dos Transportes (15)		12. Secretaria Geral da Presidência da República (6)	12. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (5)
14. Secretaria Nacional dos Portos (4)			
15. Secretaria da Micro e Pequena Empresa (1)			
16. Secretaria da Aviação Civil (2)			

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Outra categorização ficou por conta da variável “nível de expertise”. Aqui, busca-se mensurar o grau de competências específicas vinculadas à pasta que o ministro possui (Gené 2016). Isso significa que tentaremos analisar se os ministros possuem o conhecimento e o *know how* exigido dos ministérios chefiados por eles. O índice de expertise será gerado a partir da relação entre o tema da pasta com a área dos cargos ocupados previamente pelo ministro.

A variável foi produzida a partir da proporção de cargos ocupados previamente pelo ministro, que possuem relação com o tema da pasta ocupada naquele mandato ministerial, numa escala de 0 a 100. Assim, nosso índice consiste numa razão percentual de expertise que avalia a experiência técnica do ministro com a pasta chefiada por ele. Um ministro da Saúde, por exemplo, que tenha atuado exclusivamente como médico, em cargos administrativos de hospitais, ou em cursos de medicina, terá 100% de expertise.

Já um ministro da Fazenda, que tenha ocupado 10 cargos ao longo da sua trajetória, dos quais apenas 5 tenham alguma relação com o campo econômico – instituições financeiras, administração em bancos públicos, cursos de economia, consultorias – terá 50% de expertise.

Para todas as classificações utilizadas neste trabalho, levamos em conta absolutamente todos os cargos ocupados pelos ministros, desde o início de suas trajetórias profissionais, independente de importância e natureza (privado, público, político, autônomo) e não apenas cargos públicos e/ou políticos. Sem isso, não teríamos a possibilidade de classificar os ministros pelo seu setor de origem profissional, assim como avaliar o seu nível de expertise.

Os dados dos ministros foram coletados no sítio institucional do Dicionário Histórico- Biográfico Brasileiro – DHBB do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas – CPDOC/FGV, na Biblioteca da Presidência, além verbetes e portais de notícias.

## 2. ORIGEM E ATRIBUTOS SÓCIOPROFISSIONAIS

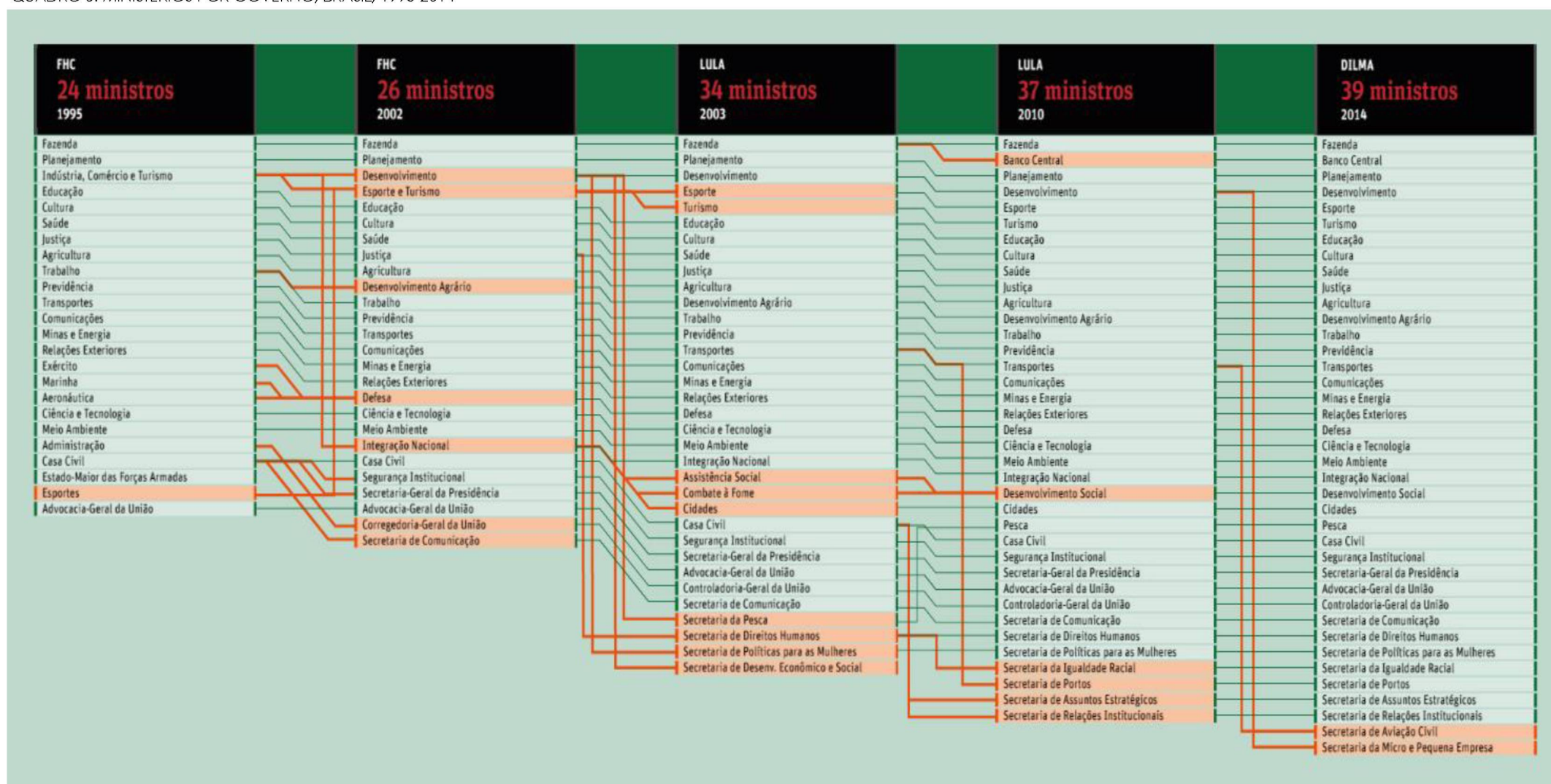
O objetivo deste capítulo é apresentar alguns aspectos relativos aos ministros e aos ministérios dos governos entre 1995 e 2014, durante as presidências de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Assim, a título de introdução, queremos fazer uma análise pouco mais detida sobre os nossos dados antes de partirmos para a análise da carreira dos ministros. Deles, apresentaremos neste capítulo dados acerca de seu perfil social: sexo, média de idade, escolaridade, formação universitária, ocupação e experiência profissional e filiação partidária.

Dessa forma, esperamos que o leitor tenha mais clareza tanto sobre contexto quanto sobre o objeto propriamente dito dessa pesquisa: o perfil social e de carreira dos ministros de Estado nos governos do PSDB e do PT.

Enquanto o foco nos capítulos seguintes será sobre as diferenças significativas entre os dois partidos no governo (PSDB e PT), aqui nossa atenção está voltada para um nível de detalhe um pouco maior, sobre cada mandato presidencial (FHC I, FHC II, Lula I, Lula II, Dilma I).

De 1995 a 2014 – período abarcado por nossa pesquisa – encontramos, ao todo, 31 ministérios, 9 secretarias e 6 órgãos de assessoramento direto da presidência da República com *status* ministerial, totalizando 46 pastas observadas ao longo do período estudado. O Quadro 3 nos dá uma dimensão dos ministérios criados, extintos, ou que sofreram alguma fusão/modificação ao longo do período:

QUADRO 3. MINISTÉRIOS POR GOVERNO, BRASIL, 1995-2014



Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2014/08/110862-o-crescimento-dos-ministerios-de-collor-a-dilma.shtml>

Com uma política deliberada de reforma administrativa do Estado, a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso ficou marcada pela redução no número de ministérios, comandando ao todo 24 pastas. Em seu segundo mandato, o número subiu para 26, mesmo fundindo as três pastas militares (Aeronáutica, Exército, Marinha) no recém-criado Ministério da Defesa.

Com um acréscimo considerável, o primeiro e segundo governos Lula terminaram com 34 e 37 ministérios respectivamente. Após a criação da Secretaria de Aviação Civil e da Secretaria de Micro e Pequena Empresa, Dilma terminou seu primeiro mandato com 39 ministérios.

Nossa unidade de observação são os ministros que chefiaram essas pastas, de 1995 a 2014. Levamos em conta todos os ministros titulares e interinos que tenham ocupado a pasta ao menos por 3 meses, a título de controle sobre indivíduos que tenham ocupado efetivamente o cargo, mesmo que sejam oficialmente interinos<sup>2</sup>. Ao todo, foram 231 indivíduos.

Entretanto, nossa unidade de análise, para preenchimento, tabulação de dados foram os mandatos ministeriais, ou seja, analisamos as nomeações, ainda que o mesmo indivíduos tenha sido nomeado mais de uma vez, seja para a mesma pasta, seja para outro ministério. Disso resulta em um universo de 327 casos: 113 nos dois governos do PSDB – ambos liderados por FHC – e 214 nos três mandatos presidenciais do PT – dois liderados por Lula e um liderado por Dilma Rousseff.

### ***2.1. Origem de nascimento***

Nosso ponto de partida para falarmos da origem social dos ministros é seu lugar de nascimento. Procuramos medir a proporção de ministros nos 5 governos aqui analisados, pela sua região e estado de nascimento. Importante ressaltar que neste ponto do trabalho não estamos falando do estado de atuação dos ministros analisados, e sim de seu estado de nascimento, afinal, essas duas informações não coincidem necessariamente. Na verdade, não faria muito sentido em falarmos em região de atuação quando também analisamos ministro advindos do setor público, com carreiras marcadas por intensa rotatividade, sem espaço definido de atuação.

---

<sup>2</sup> Não entraram em nosso banco de dados ministros interinos que tenham ocupado a pasta apenas enquanto os titulares se afastavam temporariamente por viagem ou compromisso que durassem menos de três meses, mesmo que esses interino tenham assumido o cargo várias vezes por poucos dias.

De qualquer forma, o local de nascimento dos ministros pode, em boa medida, indicar algumas diferenças entre os diferentes governos no que se refere ao peso e importância de certas regiões e estados

Assim, a tabela abaixo indica o peso de cada região nos ministérios, a partir do local de nascimento dos ministros recrutados em cada governo.

TABELA 1 REGIÃO DE NASCIMENTO DOS MINISTROS DE ESTADO, POR GOVERNO (1995 A 2014)

	região de nascimento						Total
	Exterior	centro-oeste	nordeste	norte	Sudeste	Sul	
FHC I		3,8%	17,0%	1,9%	60,4%	17,0%	100,0%
FHC II		3,4%	20,3%	6,8%	55,9%	13,6%	100,0%
Governo Lula I	4,4%	2,9%	25,0%	1,5%	52,9%	13,2%	100,0%
Lula II	2,8%	4,2%	23,9%	1,4%	54,9%	12,7%	100,0%
Dilma I	1,3%	1,3%	27,6%		48,7%	21,1%	100,0%
Total	1,8%	3,1%	23,2%	2,1%	54,1%	15,6%	100,0%

Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Pearson Chi Square: 19,087 (.516)

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Apesar de não aparecerem mudanças estatisticamente significativas entre os governos, a tabela 1 mostra duas mudanças relativamente constantes ao longo do período abarcado por nosso estudo. A primeira diz respeito ao gradual aumento da presença de nordestinos nos gabinetes ministeriais, principalmente com o PT no governo. De apenas 17% durante o primeiro mandato FHC, a região passou a representar mais de ¼ no gabinete ministerial do governo Dilma. Também o governo Dilma, a região sul apresentou a maior presença na série histórica estudada, com 21,1% do gabinete formado por sulistas.

A segunda mudança constante foi em relação à região sudeste. Mesmo que continue sendo a região com maior presença nos ministérios, seu peso diminuiu mais de 11% entre o primeiro governo FHC e o primeiro governo Dilma, único mandato presidencial em que o peso do sudeste caiu a menos de 50% das nomeações ministeriais.

Para entrarmos num nível maior de detalhes, assim como ver os estados responsáveis pelo maior peso do sudeste, nordeste e sul, a tabela 2 traz os dados referentes às federações.

TABELA 2. ESTADO DE NASCIMENTO DOS MINISTROS DE ESTADO POR GOVERNO (1995 A 2014)

	Governo					Total
	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	
Acre	1,9%		1,5%	1,4%		,9%
Alagoas	3,8%	3,4%	1,5%		2,6%	2,1%
Amazonas		3,4%				,6%
Bahia	3,8%	3,4%	10,3%	12,7%	7,9%	8,0%
Ceará	1,9%	1,7%	5,9%	4,2%	2,6%	3,4%
Distrito Federal				2,8%	1,3%	,9%
Espírito Santo		3,4%		1,4%		,9%
Goiás	3,8%	1,7%	1,5%	1,4%		1,2%
Maranhão		3,4%	1,5%	2,8%	3,9%	2,4%
Minas Gerais	17,0%	13,6%	19,1%	15,5%	11,8%	15,3%
Mato Grosso		1,7%	1,5%			,6%
Pará		3,4%				,6%
Paraíba		1,7%			1,3%	,6%
Pernambuco	5,7%	3,4%	4,4%	1,4%	2,6%	3,4%
Piauí	1,9%	1,7%		1,4%	2,6%	1,5%
Paraná	5,7%	1,7%		2,8%	3,9%	2,8%
Rio de Janeiro	11,3%	8,5%	11,8%	12,7%	11,8%	11,3%
Rio Grande do Norte		1,7%	1,5%	1,4%	2,6%	1,5%
Rio Grande do Sul	13,2%	11,9%	8,8%	7,0%	15,8%	11,3%
Santa Catarina			4,4%	4,2%	1,3%	2,1%
Sergipe					1,3%	,3%
São Paulo	30,2%	30,5%	25,0%	25,4%	26,3%	27,2%
Estrangeiro			1,5%	1,4%		,6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

A primeira constatação que podemos fazer sobre os dados apresentados pela tabela 2 é a diferença no peso da Bahia entre os governos PSDB e PT. Especificamente no segundo governo Lula, o estado passou a ser o terceiro mais representado no gabinete ministerial, atrás somente de São Paulo e Minas Gerais, enquanto nos governos tucanos sua proporção não chega a 4%.

No geral, os mineiros são mais de 15% dos ministros recrutados. A menor representação de Minas Gerais foi justamente no governo da mineira Dilma Rousseff (11,8%). A explicação disso está no fato de a base política da presidenta ser do Rio Grande do Sul, onde foi assessora e secretária de Minas e Energia. Prova disso é o aumento da representação do estado em seu governo. Do último governo Lula, a proporção de gaúchos mais que dobrou para o governo Dilma I. No geral, o estado é o quarto mais representado nos gabinetes ministeriais, junto com o Rio de Janeiro.

São Paulo é o estado mais representado<sup>3</sup> em todos os gabinetes ministeriais, ocupando, sozinho, mais de ¼ das nomeações entre 1995 e 2014. Nos governos tucanos, paulistas chegaram a mais de 30% dos mandatos. De certa forma, São Paulo possui uma tradição em ser sobre representado no poder executivo, o que deu origem à expressão “paulistérios” (Amorim Neto 2007). Em boa medida, isso se deve ao fato de a base política de vários presidentes estar concentrada no estado. Não é diferente com os presidentes Fernando Henrique e Lula, que ali iniciaram a sua trajetória política na universidade e no sindicato dos metalúrgicos respectivamente, assim como seus respectivos partidos.

Mandatos ministeriais chefiados por estrangeiros só ocorrem nos governos do PT. Foram 6 mandatos, dos quais 4 dizem respeito ao italiano Guido Mantega, Ministro do Planejamento no início do governo Lula e Ministro da Fazenda por três vezes consecutivas. Os outros dois casos são o português José Gomes Temporão (Saúde) e José Graziano (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Política Contra a Fome, posteriormente transformado em Ministério do Desenvolvimento Social). Todos brasileiros naturalizados.

## **2.2. Atributos sociais**

Identificadas as regiões e os estados de nascimento, passamos a analisar outros aspectos do perfil social dos ministros de Estado brasileiros. Na tabela 3, abaixo, categorizamos algumas informações relativas a sexo, idade e escolaridade dos ministros, no intuito de encontrar um perfil padrão de indivíduo a ser recrutado pela presidência da República entre 1995 e 2014.

---

<sup>3</sup> Os menos representados, que não possuem nenhum ministro nos gabinetes estudados são: Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rondônia, Tocantins



TABELA 3. SEXO, IDADE E ESCOLARIDADE DOS MINISTROS DE ESTADO, POR MANDATO PRESIDENCIAL (1995–2014)

		Sexo		Idade	Escolaridade	
		Feminino	masculino	Média	sem pós-grad.	pós-graduado
		%	%		%	%
Governo	FHC I	3,8%	96,2%	54,4	26,4%	73,6%
	FHC II	0,0%	100,0%	55,3	39,7%	60,3%
	Lula I	11,8%	88,2%	54,6	48,5%	51,5%
	Lula II	11,3%	88,7%	55,5	33,8%	66,2%
	Dilma I	15,8%	84,2%	56,1	35,5%	64,5%

Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Os ministros no Brasil durante os governos PSDB e PT são, em sua maioria, homens, com uma idade média de 55 anos, alguns anos mais velhos que o padrão encontrado em outros países, como França, Inglaterra, e a recentes democracias do leste europeu (FETTELSCHOSS; NIKOLENYI, 2013; FRANÇOIS; GROSSMAN, 2011). O membro mais jovem de nosso banco de dados tinha 30 anos ao tomar posse, e o mais velho, 80 anos<sup>4</sup>.

A participação de mulheres no poder executivo federal aumentou consideravelmente ao longo do período estudado. De presença irrisória nos governos tucanos, a proporção feminina passou a quase 16% no gabinete ministerial no governo Dilma. Ainda sim, estamos falando de apenas um sexto de ministérios chefiados por mulheres. Esses dados não surpreendem, pois muitos estudos evidenciam o caráter masculinizado do campo político. Entretanto, dados sobre a França mostram que, apesar de ainda haver alguma desigualdade entre homens e mulheres nos gabinetes ministeriais, no Brasil essa diferença é muito mais expressiva. A proporção de mulheres nos gabinetes franceses chega a 25%. (Behr & Michon 2013). Na América Latina, em 2003, a proporção média era de 18%, sendo que na Colômbia metade de seu gabinete era feminino (ESCOBAR-LEMMON; TAYLOR-ROBINSON, 2005, p.829).

Em relação à escolaridade, é evidente a entrada de indivíduos com menor escolaridade nos ministérios petistas. Não por acaso, o governo marcado pelo maior nível de escolaridade é o primeiro mandato FHC. No primeiro governo Lula, essa proporção

<sup>4</sup> O mais novo foi ministro chefe da Secretaria de Assunto Estratégicos, Daniel Barcelos Vargas, orientando do ex-ministro da pasta Roberto Mangabeira Unger. Já o mais velho era ministro da Defesa Waldir Pires, do PT baiano. Ambos ocuparam as pastas durante os governos Lula.

atingiu o valor mais baixo, quando quase metade do gabinete ministerial foi composto por indivíduos sem pós-graduação, o que em boa medida pode ser explicado pela grande presença no gabinete de trabalhadores urbanos com carreira política vinculada a sindicatos e burocracias partidárias. Nos governos subsequentes (Lula II e Dilma I) a proporção de indivíduos sem pós-graduação voltou ao patamar de antes (cerca de um terço do gabinete).

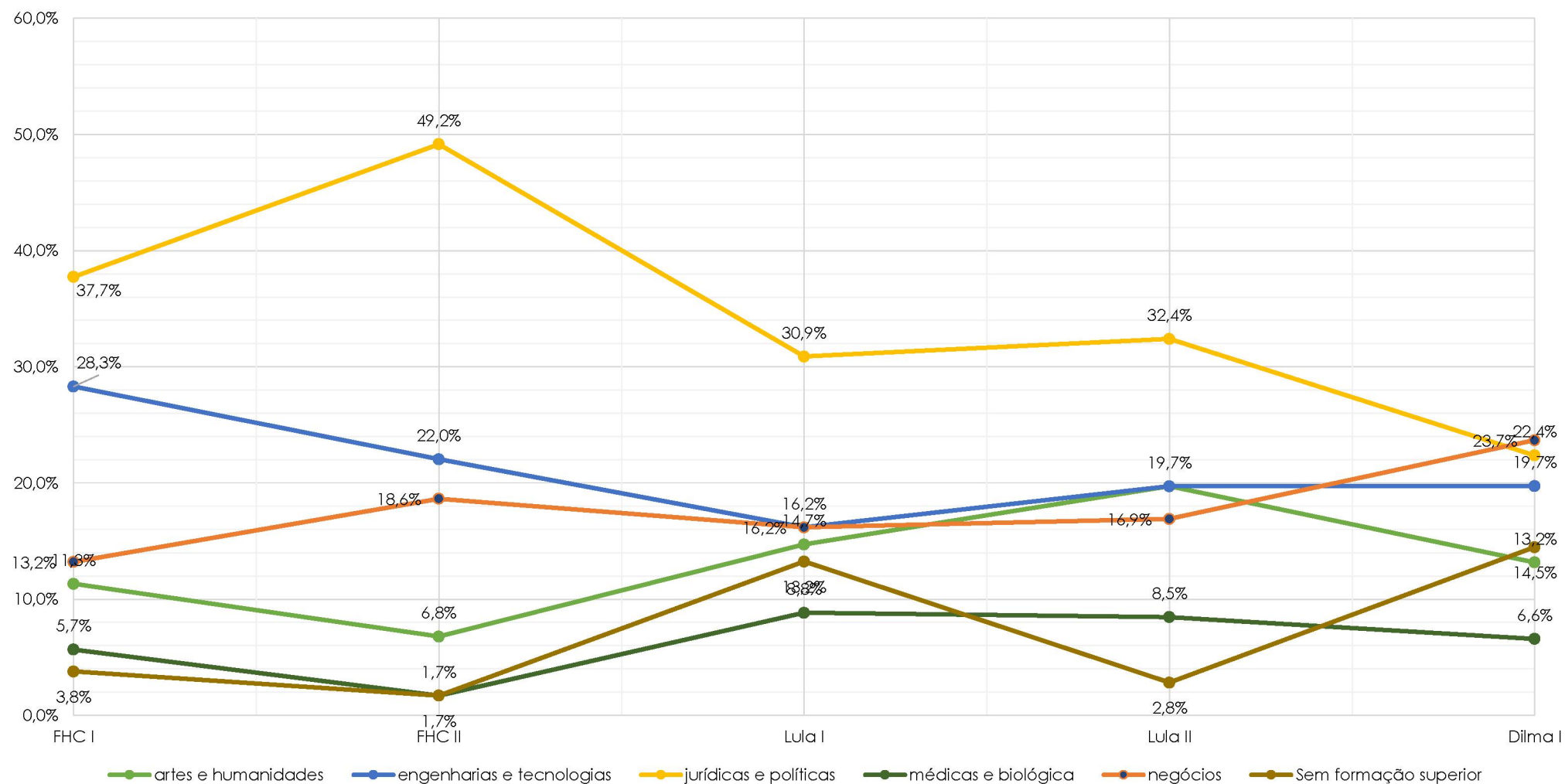
Sobre a escolaridade, os estudos ministeriais são unânicos: ministros têm, a exemplo do Brasil, majoritariamente ensino superior, e boa parte com pós-graduação. Na Itália, por exemplo, a proporção de ministros sem ensino superior nunca ultrapassou a barreira dos 17% (Cotta & Verzichelli 2002).

Na França, a elite ministerial possui alto nível de formação superior: estudos mostram que já na Terceira República (1870-1940) 85% dos ministros já possuíam alguma graduação. De 1986 pra cá, apenas 4% dos ministros de Estado não possuíam ensino superior completo, e 71% tinha no mínimo mestrado (Dogan 1979; Behr & Michon 2013).

Num estudo acerca do recrutamento da administração pública de alto escalão em várias nações, Guy Peters mostra que o poder executivo no Brasil é sensivelmente mais escolarizado que algumas nações parlamentaristas europeias como a Espanha e Portugal (B. Guy Peters 2001; Silveira 2015).

Da escolaridade, passamos para a formação dos ministros. Para isso, dividimos os cursos de ensino superior nos quais os ministros foram diplomados em 5 categorias, além dos que não concluíram uma formação: artes e humanidades (sociologia, filosofia, história), engenharias e tecnologias (formação militar, física, matemática), jurídicas e políticas (direito e diplomacia), médicas e biológicas (medicina, veterinária, agronomia), e negócios (administração, economia, contábeis). Dispomos o resultado em ordem cronológica, de 1995 a 2014, por governo, no gráfico 2, abaixo.

GRÁFICO 2. ÁREA DE FORMAÇÃO SUPERIOR DOS MINISTROS DE ESTADO, POR MANDATO PRESIDENCIAL (1995–2014)



Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Algumas mudanças ao longo dos cinco mandatos presidenciais analisados, são bem significativas. Das áreas de formação que categorizamos para o teste, duas apresentaram as quedas mais bruscas: jurídicas e políticas, engenharias e tecnologias. De fato, a proporção de advogados e engenheiros caiu consideravelmente dos governos tucanos para os governos petistas. Se compararmos o último governo FHC com o primeiro governo Dilma (último em nossa análise), o percentual de ministros advogados e diplomatas cai para menos da metade (de 49% para 22%).

Em contrapartida, três categorias tiveram maior representação ao longo do tempo: humanidades, negócios, e sem formação superior. Pela proporção dos aumentos indicados acima, podemos concluir que economistas, administradores e indivíduos sem ter concluído algum curso de graduação foram os que ganharam mais espaço, nas gestões petistas, sobretudo no primeiro governo Dilma. Neste governo, o que percebemos é uma distribuição menos desigual, no que se refere à formação dos ministros, com proporções no gabinete que variam entre 6% (médicas e biológicas) e 23% (economistas). O governo Dilma também é o único em que a maioria dos ministros não se formaram na área jurídica/política.

Muitos estudos ministeriais apresentam dados com os quais podemos traçar comparações com o nosso estudo de caso. Sobre os secretários de estado portugueses, por exemplo, Pedro Silveira mostra que a proporção dos indivíduos por formação superior é muito similar a encontrada no governo Dilma: grande maioria de economistas e advogados, somando mais de 50% de todo o universo da pesquisa. (Silveira 2015).

Mas o caso mais acentuado que encontramos é o italiano, em que dois terços dos ocupantes do gabinete ministerial eram formados em direito, seguidos de longe por cientistas sociais (11%) e economistas (10%). Pelo estudo de Cotta e Verzichelli, a grande proporção de advogados é uma característica constante dos gabinetes ministeriais italianos desde a unificação, no século XIX, quando o percentual já ultrapassava os 50% (Cotta & Verzichelli 2002).

Mariana Gené (2016), em uma análise sobre formação e expertise de ministros argentinos, estratifica seus achados por tipos de pastas ministeriais. Seus achados apontam que, ao passo que a maioria das pastas de natureza política e de natureza social são lideradas por advogados – muitos com trajetória já em cargos eletivos –, pastas econômicas tendem a ser chefiadas majoritariamente por economistas técnicos, em geral *outsiders* do campo político (Gené 2016). A título de comparação, esses resultados vão de encontro com os achados em Portugal, onde 75% dos ministros com carreira prévia na

política são formados em Direito, enquanto que entre os técnicos a grande maioria são de economistas e engenheiros (Pinto & Almeida 2014).

Entretanto, essas correlações entre formação e tipo de pasta ocupada não devem ser vistas como a regra normativa e sim como ocasionais. De fato, o conhecimento pode gabaritar o indivíduo a ser recrutado para determinada pasta, porém outros atributos costumam ser valorizados em nomeações ministeriais:

*While there are examples of teachers being appointed to Education, medical doctors to Health and lawyers to Justice, it is not necessary for ministers to have any specialization in the area, though one often sees that ministers who are appointed have acted as opposition frontbench spokespersons in the area. A number of possible criteria might be used by Taoisigh when selecting ministers: competence, experience, electoral performance, position in the party and geography (O'MALLEY, 2013, p. 185).*

De fato, se o único critério para o recrutamento de um ministro fosse a afinidade de sua formação superior com a natureza da pasta ministerial, as composições dos gabinetes ministeriais dos países seriam muito mais semelhantes entre si do que os dados apresentam. No Reino Unido, por exemplo, indivíduos formados em direito ou em economia são minoria nos altos escalões da burocracia pública. Diferente do Brasil, mais de 50% desses cargos são ocupados por pessoas formadas em cursos de humanidades, seguidas de longe por formados em ciência sociais (B. Guy Peters 2001).

De qualquer forma, a escolaridade dá pistas, mas não define absolutamente a trajetória profissional dos ministros de Estado. Resta-nos explorar um pouco a ocupação e o percurso de carreira dos ministros, bem como as diferenças entre as estratégias de recrutamento dos presidentes no que se refere ao perfil profissional dos indivíduos nomeados para os gabinetes.

### **2.3. Atributos de carreira**

Visto a escolaridade e formação desses indivíduos, passamos à última fase de apresentação do nosso banco de dados, onde pretendemos dar uma visão panorâmica sobre a trajetória político profissional dos ministros nos cinco governos analisados, até o momento da posse no gabinete. Nesse sentido, apresentaremos as trajetórias profissionais dos ministros de Estado, sua ocupação e os tipos de cargos ocupados ao longo da carreira.

Quanto à ocupação, entre todos os ministros conseguimos identificar 19 categorias profissionais dentro das quais eles se adequam. A tabela 4 traz a proporção de cada um desses tipos profissionais nos 5 governos analisados.

TABELA 4. OCUPAÇÃO PROFISSIONAL DOS MINISTROS DE ESTADO, POR GOVERNO (1995 A 2014)

	Governo					Total
	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	
Advogado	26,4%	40,7%	25,0%	25,4%	17,1%	26,3%
Agropecuária			1,5%	1,4%	1,3%	0,9%
Artista	1,9%		2,9%	2,8%	1,3%	1,8%
Assistente social			1,5%	2,8%		0,9%
Bancário			7,4%	1,4%	3,9%	2,8%
Diplomata	7,5%	6,8%	4,4%	2,8%	3,9%	4,9%
Economista	18,9%	20,3%	8,8%	4,2%	14,5%	12,8%
Engenheiro	5,7%	8,5%	7,4%	11,3%	9,2%	8,6%
Executivo/empresário	3,8%	6,8%	8,8%	9,9%	2,6%	6,4%
Jornalista			4,4%	7,0%	6,6%	4,0%
Médico	3,8%		8,8%	4,2%	5,3%	4,6%
Militar	15,1%	5,1%	1,5%	1,4%	1,3%	4,3%
Negócios	3,8%	1,7%		1,4%	1,3%	1,5%
Pastor					2,6%	0,6%
Professor	13,2%	10,2%	8,8%	10,3%	14,5%	11,6%
Servidor público			2,9%	4,2%	5,3%	2,8%
Sociólogo				4,2%		0,9%
Trabalhador manual			4,4%	2,8%	5,3%	2,8%
Outros			1,5%	1,4%	4,0%	1,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Os gabinetes ministeriais costumam ser formados por uma gama diversa de tipos profissionais. Mas algumas ocupações estão presentes em todos os gabinetes aqui analisados: advogado, diplomata, economista, engenheiro, empresário, militar e professor.

Em certa medida, o gráfico de área de formação e a tabela de ocupações profissionais dos ministros coincidem: as grandes proporções de advogados e economistas são expressão dos cursos jurídicos e de economia que o gráfico 2 havia indicado. Da mesma forma, a queda no número de advogados decresce continuamente ao longo dos governos do PT, atingindo seu valor mais baixo no governo Dilma, tal como havíamos visto com os cursos da área jurídica.

A tabela 4 também mostra que economistas possuem índices de proporção similares aos de advogados, a não ser pelos governos Lula, em que as porcentagens chegam a patamares muito baixo quando comparamos com os demais governos. Nos dois governos Lula, estamos falando apenas de 9 mandatos ministeriais chefiados por economistas. Curioso é que desses, 6 dizem respeito a apenas dois indivíduos, por sinal de confiança direta do presidente: Guido Mantega (Planejamento e Fazenda) e Dilma Rousseff (Minas e Energia e Casa Civil). Os outros três mandatos são de indivíduos que classificamos como políticos e filiados à base aliada: Eduardo Campos (Ciência e Tecnologia), Reinhold Stephanes (Agricultura), e Romero Jucá (Previdência Social).

Apesar do baixo índice de economistas, o governo Lula II é o que apresentou a maior proporção de engenheiros, sendo que apenas um deles (José Mucio Monteiro, ministro chefe da Secretaria de Relações Institucionais) foi classificado por nós como político. Os demais mandatos foram responsáveis pelos ministérios da Agricultura, e Minas e Energia.

Os governos Lula também apresentaram o maior número de mandatos chefiados por empresários, embora uma parcela seja de ministros com carreira política intensa<sup>5</sup>. Ministros reconhecidos absolutamente pela sua experiência do setor privado, os governos Lula tiveram três, responsáveis por 5 mandatos: Luiz Fernando Furlan (Indústria e Comércio, duas vezes), Henrique Meirelles (Banco Central, duas vezes), e o também vice-presidente José Alencar (Defesa).

Alguns outros aspectos são interessantes de serem apontados, através da tabela 5. O governo Dilma I é o primeiro a ter pastores, grupo que ascendeu politicamente na última década, na composição de seu gabinete ministerial. Na verdade, tratam-se de dois casos: o bispo da Igreja Universal Marcelo Crivella, no Ministério da Pesca, e seu interino, Eduardo Lopes, que ocupou a mesma pasta por 9 meses.

Outra categoria exclusiva de apenas um governo é a profissão de sociólogo. Foram, ao todo, três mandatos ministeriais, todos presentes no segundo governo Lula, e com experiência em algum cargo de natureza política, seja eletiva ou de nomeação em secretarias municipais ou estaduais<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Caso de Alfredo Nascimento (Transportes) e Walfrido dos Mares Guia (Turismo e Relações Institucionais).

<sup>6</sup> São eles: Juca Ferreira (Cultura); Luiz Barreto Filho (Turismo); Edson Santos de Souza (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial).

Comparando com outro regime multipartidário, a Itália possui uma proporção muito parecida de advogados e professores universitários em seu gabinete ministerial. A parcela de técnicos, como economistas e engenheiros, no entanto, não chegou a 3% ao longo das últimas décadas (Cotta & Verzichelli 2002).

Mesmo que algumas profissões, como advogado, pareçam ser onipresentes em gabinetes ministeriais de regimes democráticos, as proporções mudam consideravelmente dependendo do país analisado. Além disso, é comum notarmos alguns tipos profissionais ausentes no caso brasileiro, e que tenham presença significativa em outros países. Em Portugal, por exemplo, para além de advogados (que alcancem uma proporção significativamente menor que no caso brasileiro), o gabinete ministerial ainda teve parcela de juízes e promotores em sua composição, ao longo do último século. Entretanto, no período mais recente (democracia de 1976 em diante), o número de juízes, assim como os militares de carreira, caiu vertiginosamente no poder executivo português. No mesmo período, as profissões mais representadas e que mais cresceram foram as de professor (que chegou a 32% da composição ministerial) e administradores (24,5%) (Almeida & Pinto 2003).

De fato, regimes semipresidencialistas, como o português, parecem ceder cada vez mais espaço a administradores públicos de carreira e a técnicos de origem acadêmica. Executivos públicos e professores também são maioria na França, principalmente após a instauração da Quinta República (Lewis 1970; Gaxie 1986; François & Grossman 2011).

Entretanto, estudos de recrutamento ministerial tem focado sobretudo sobre a trajetória política daqueles que foram nomeados, para além da ocupação profissional declarada dos indivíduos. Nesse sentido, há algumas variações sobre o perfil político dos ministros nomeados, dependendo sobretudo do regime político no qual eles estão inseridos. Pesquisas apontam a quase totalidade de parlamentares dentro dos gabinetes de partido único em países parlamentaristas, como é o caso britânico e islandês (KRISTINSSON, 2013; ROSE, 1971). Em regimes presidencialistas e semipresidencialistas, políticos profissionais costumam dividir espaço com técnicos, funcionários de carreira, e outros indicados *outsiders* do campo políticos. É o que constata os estudos de elite ministerial em Portugal e na Argentina (Camerlo 2013; Pinto & Almeida 2014).

Para analisarmos o capital político prévio dos ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro, categorizamos cargos de alto escalão, pelos quais os ministros já passaram, em 4 categorias de cunho político: experiência parlamentar (em



Câmaras municipais, assembleias estaduais, e Congresso Nacional), experiência executiva (prefeitos e governadores), experiência administrativa (cargos de nomeação direta do poder executivo em suas diferentes esferas, como secretarias municipais, estaduais, e ministérios ocupados previamente), e experiência partidária (diretórios e executivas municipais, estaduais e nacionais de partidos). Importante ressaltar que essas experiências não são excludentes, podendo um mesmo indivíduo ter passado por dois ou mais tipos de cargos (o que ocorre em 55% dos casos). Assim, podemos ter ideia da proporção dos gabinetes ministeriais ocupada por experientes na área política.

Nesse primeiro teste, também calculamos o tempo de carreira, obtido através da subtração do ano de posse no ministério pelo ano em que o ministro teve seu primeiro emprego (independente se público ou privado). Na tabela 5, apresentamos a proporção de ocupantes desses cargos políticos nos ministérios de cada governo, além da média do tempo de carreira<sup>7</sup> dos ministros.

TABELA 5. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL DOS MINISTROS PRO GOVERNO (1995 a 2014)

		Experiência parlamentar	Experiência executiva	Experiência administrativa	Experiência partidária	Tempo de carreira
		%	%	%	%	Média (em anos)
Governo	FHC I	37,7%	17,0%	88,7%	28,3%	30
	FHC II	44,8%	12,1%	93,1%	29,3%	31
	Lula I	55,9%	22,1%	69,1%	48,5%	31
	Lula II	38,0%	12,7%	81,7%	28,2%	32
	Dilma I	53,9%	21,1%	57,9%	47,4%	31

Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

O tempo médio de carreira dos ministros é de 31 anos, com poucas variações governo a governo, o que indica que ser experiente tende a ser uma das condições para a nomeação ministerial. Analisando cada um dos mandatos presidenciais, percebemos que as duas gestões tucanas se destacam pela grande proporção de ministros com experiência prévia em cargos de nomeação de alto escalão, como secretarias municipais, secretarias estaduais e até ministérios. De fato, experiência administrativa é a única categoria em que a proporção é maior nos governos FHC.

<sup>7</sup> Obtido através da subtração entre o ano de entrada no ministério pelo ano em que iniciou a carreira profissional, tanto dentro quanto fora da política.

Em compensação, Lula I é, de longe, o governo com a maior proporção de políticos com experiência em cargos eletivos – experiência parlamentar e executiva – seguido pelo governo Dilma I, segundo nesse quesito, mas com números muito próximos ao primeiro governo de seu antecessor. Além da grande proporção de ministros com experiência prévia em cargos eletivo, o primeiro governo Lula tem o maior percentual de indivíduos com experiência prévia em cargos de direção partidária (48,5% da proporção dos ministros nomeados).

No que se refere à nossa categorização sobre trajetória profissional, o governo Lula II possui mais semelhanças com os governos Cardoso. Já o governo Dilma I apresenta uma estratégia de recrutamento muito parecida com o primeiro governo Lula, ao menos quando analisada a experiência político profissional dos ministros. Além disso, o mandato de Dilma tem a menor proporção de ministros com experiência prévia em secretarias municipais, estaduais e ministérios.

Em suma, tratam-se de indivíduos experimentados politicamente, com uma larga trajetória no campo político, o que certamente serviu de importante atributo para se gabaritar à nomeação ministerial. No entanto, a classe política presente nos governos tucanos não pode ser confundida com a classe política presente nos governos petistas. Ao passo que para o período entre 1995 e 2002, estamos falando principalmente de uma elite administrativa, nos anos seguintes o que se vê é uma participação maior da elite partidária do PT e de seus aliados. De certa forma, a tabela 5 mostra que políticos no ministério no Brasil podem ser vistos de forma mais ampla do que apenas através do critério partidário, afinal estamos falando de diferenças significativa dentro da própria classe política presente no poder executivo brasileiro.

Mas o quanto essa experiência política é próxima do que já foi constatado pela literatura em outros países? Na tabela acima, constatamos que a proporção de ministros que passaram pelo poder legislativo no Brasil variou entre 37% (FHC I) e 55% (Lula I). Em Portugal, esse valor chega a 51,5% de média quando analisado apenas o último período democrático (1976–1999). Isso coloca a experiência parlamentar no topo, como o cargo mais valorizado nos recrutamentos ministeriais portugueses (Almeida & Pinto 2003).

Na Itália esse percentual é de 59,3% entre 1996 e 2001, mas já chegou a quase 80% ao longo do século XX. Outro cargo político prévio muito encontrado entre os ministros italianos foram os partidários. Em quase todos períodos analisado por Cotta e Verzichelli, a maioria dos ministros que compunham os gabinetes ministeriais tinha

experiência prévia em burocracias partidárias (Cotta & Verzichelli 2002). Como vimos acima, ministros com experiência partidária tem presença significativa nos ministérios brasileiros, mas não se compara com as proporções apresentadas pelos ministros com experiência administrativa.

Outros país em que os dados se distanciam do que encontramos para o caso brasileiro, é a Alemanha, em que a experiência partidária e a experiência em cargos do poder executivo são tão importantes quanto a experiência parlamentar, visto que, em média, quase metade dos ministros nomeados ao longo dos últimos 30 anos possuíam experiência prévia nesses três tipos de cargos (Fleischer & Seyfried 2015).

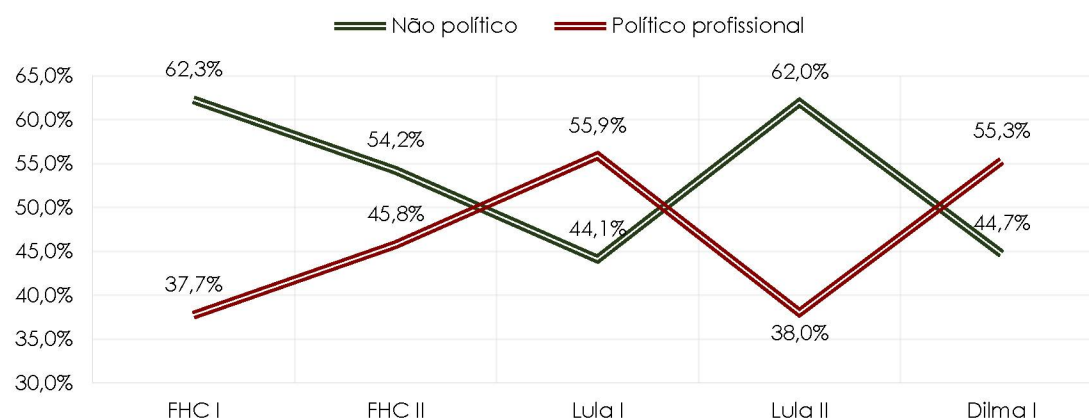
Já na Argentina, Mariana Gené mostra que entre 83% (nas pastas de natureza política) e 89% (nas pastas de natureza econômica) dos ministros passaram previamente por cargos públicos não eletivos. Tal como no Brasil, a nomeação prévia desses indivíduos para cargos de confiança consiste num capital político mais importante que a experiência em cargos eletivos.

#### ***2.4. Atributos políticos***

Como detalhado no capítulo metodológico, nosso critério para definir os ministros como políticos foi a partir da ocupação prévia dos 4 cargos comparados acima (legislativos, executivos, administrativos e partidários). Os indivíduos que ocuparam ao menos duas vezes esses cargos de natureza política no período logo anterior à sua nomeação ministerial foram categorizados como políticos. Entendemos que os demais ministros foram nomeados por outros atributos para além dos critérios políticos e partidários.

Lançando mão dessa categorização, a distribuição de políticos e não políticos ficou da seguinte forma:

GRÁFICO 3. PROPORÇÃO DE POLÍTICOS E NÃO POLÍTICOS, POR GOVERNO (1995 A 2014)



Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

As maiores parcelas de ministros não políticos foram apresentadas nos governos FHC I e Lula II. Voltando aos resultados do gráfico 3, percebemos os governos com maior número de não políticos em seu gabinete, coincide com maior tempo de permanência médio dos ministros. Devemos lembrar que estamos falando justamente dos dois governos em que os presidentes gozavam de alta popularidade. De qualquer forma, não temos aqui as informações adequadas para definirmos se há de fato correlação entre os dois eventos, e se consistiria numa relação de causalidade.

De qualquer forma, interessante notar que em nenhum momento os políticos foram maioria durante os governos tucanos. Nos governos petistas, os políticos foram maioria no primeiro governo Lula e no primeiro governo Dilma (que por sinal apresentaram parcelas quase idênticas de políticos e não políticos), mas numa proporção que não chegou a ultrapassar 60%. Em geral, políticos e não políticos dividiam espaço nos ministérios com pesos não muito diferentes.

Importante ressaltar que o fato de o indivíduo não ser classificado por nós como político não exclui a possibilidade de ele ser filiado a algum partido, ou até mesmo de já ter ocupado algum cargo de natureza política. Porém esse cargo não pode ter sido ocupado pouco antes de sua nomeação ministerial. É o caso, por exemplo, de Jorge Hage Sobrinho, ministro chefe da Controladoria Geral da União durante os governos Lula. Apesar de não ser filiado a um partido no momento de sua nomeação, Jorge Hage já tinha ocupado cargos de natureza eletiva e administrativos. Entretanto esses cargos tinham sido ocupados, no mínimo, 15 anos antes de sua nomeação à CGU. Entre o fim de seu mandato como deputado federal pela Bahia, em 1991, e a sua nomeação em 2006, Jorge Hage ocupou outros quatro cargos que não classificamos como políticos.

Para termos uma dimensão pouco mais apurada da experiência política dos ministros de Estado, comparamos os diferentes governos pelo número de cargos eletivos que os ministros ocuparam previamente às suas nomeações

TABELA 6. N° DE CARGOS ELETIVOS PRÉVIOS DOS MINISTROS, POR GOVERNO (1995 A 2014)

		Governo					Total
		FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	
Nº de cargos eletivos prévios	0	58,5%	54,2%	42,6%	62,0%	43,4%	51,7%
	1	7,5%	11,9%	2,9%	5,6%	3,9%	6,1%
	2	5,7%	10,2%	16,2%	11,3%	10,5%	11,0%
	3	9,4%	5,1%	19,1%	4,2%	13,2%	10,4%
	4	5,7%	13,6%	7,4%	2,8%	3,9%	6,4%
	5	5,7%	3,4%	8,8%	8,5%	5,3%	6,4%
	6	7,5%		1,5%	4,2%	11,8%	5,2%
	7				1,4%	2,6%	0,9%
	8					5,3%	1,2%
	9		1,7%	1,5%			0,6%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Na tabela 6, os políticos mais experientes se concentraram no governo Dilma. Nele, está o maior número de casos de ministros com 6, 7 e 8 cargos eletivos no currículo. Ao todo, são 15 casos em seu governo, dos quais 10 são políticos filiados à base aliada, 6 só do PMDB. Os cinco petistas possuem 6 cargos eletivos prévios cada.

Em média, pouco mais da metade das nomeações ministeriais no Brasil, entre 1995 e 2014, foram de indivíduos que não ocuparam nenhum cargo prévio de natureza eletiva. Lula I e Dilma I são os governos com menor proporção de ministros sem qualquer cargo eletivo no currículo. São justamente os governos que apresentaram maior proporção de políticos no gráfico 5. Da mesma forma, os governos FHC I e Lula II foram os que tiveram maior parcela de ministros sem cargo eletivo (tabela 6) e maior proporção de não políticos (gráfico 5) em suas nomeações ministeriais.

Tirando aqueles que não passaram por cargos eletivos, as maiores porcentagens foram de ministros com 2 e 3 cargos eletivos prévios. Juntando, as duas categorias somam 70 casos, a grande maioria nos governos petistas.

Dois indivíduos passaram por nada menos que 9 cargos eletivos antes de serem recrutados. Euclides Scalco, ministro chefe da Secretaria Geral da Presidência da República no segundo governo FHC, era diretor geral da Hidrelétrica Itaipu Binacional no momento de sua nomeação, e já havia sido secretário municipal, chefe da casa civil do governador paranaense José Richa, vereador duas vezes de Francisco Beltrão (PR), depois prefeito, antes de se tornar senador suplente pelo MDB/PR. Além disso, foi cinco vezes deputado federal no Paraná, pelo PTB, PMDB e PSDB. Scalco também ocupou cargos na direção dos três partidos. Ou seja, ele preencheu todos os requisitos para ser classificado como político: ocupou cargos legislativos, executivos, administrativos e partidários.

O outro caso se refere a Miro Teixeira, indicado por Leonel Brizola ao Ministério das Comunicações no primeiro governo Lula. Apesar de não ter ocupado cargos no poder executivo e nem partidários, Miro Teixeira poderia sem dúvida ser denominado como “raposa” do Congresso Nacional. Seus 9 cargos eletivos foram ininterruptos na Câmara dos Deputados, 4 pelo PMDB/RJ, 5 pelo PDT/RJ.

Para os países com os quais estamos comparando, os dados costumam se restringir ao número de cargos prévios ocupados no parlamento, o que nos dá a entender o cargo parlamentar como o principal trampolim político para a nomeação ministerial entre os cargos eletivos nesses países.

De fato, a proporção de ministros que não tenham ocupado nenhum cargo parlamentar previamente a sua nomeação ministerial é muito baixa em países semipresidencialistas, como França e Portugal. Este último, porém, também apresentou baixos índices de ministros com alto número de cargos prévios no parlamento português. 78,5% dos ministros portugueses com experiência legislativa se concentram entre os que passaram uma ou duas vezes no parlamento (Almeida & Pinto 2003). Na França, 46% dos ministros passaram por mais três cargos parlamentares até o momento de nomeação (Gaxie 1986). Entretanto, estudos comparativos apontam que em países parlamentaristas, deputados tendem a passar mais tempo no poder legislativo antes de se gabaritarem à nomeação ministerial do que em países semipresidencialistas (Guedes 2009).

O recrutamento ministerial no Brasil é feito a partir das nomeações do Presidente da República, mas devido ao contexto multipartidário, na prática os aliados políticos têm papel chave na composição do governo e do seu gabinete. Por isso, o partido do presidente ocupa apenas uma parcela dos ministérios, dividindo espaço com outras legendas, a exemplo do que ocorre na Itália e no Chile.

Assim, no presidencialismo de coalizão, o recrutamento de parlamentares para o gabinete ministerial não garante governabilidade. O presidente, junto de seus aliados, também busca respeitar as proporções dos partidos presentes no Congresso Nacional, através da nomeação de representantes desses partidos para o poder executivo.

Na tabela 7, apresentamos a proporção dos partidos no gabinete brasileiro, entre 1995 e 2014.

TABELA 7. PROPORÇÃO DOS PARTIDOS NOS MINISTÉRIOS, POR GOVERNO (1995 A 2014)

		Governo					Total	
		FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I		
Nº de partidos		7	7	9	9	8		
Filiação partidária	Sem partido	N	23	26	14	20	18	101
		%	43,4%	44,1%	20,6%	28,2%	23,7%	30,9%
	PT	N	0	0	31	27	29	87
		%	0,0%	0,0%	45,6%	38,0%	38,2%	26,6%
	PSDB	N	12	14	0	0	0	26
		%	22,6%	23,7%	0,0%	0,0%	0,0%	8,0%
	PMDB	N	6	6	6	9	11	38
		%	11,3%	10,2%	8,8%	12,7%	14,5%	11,6%
	PFL	N	5	8	0	0	0	13
		%	9,4%	13,6%	0,0%	0,0%	0,0%	4,0%
	PR <sup>8</sup>	N	0	0	4	3	4	11
		%	0,0%	0,0%	5,9%	4,2%	5,3%	3,4%
	PDT	N	0	0	3	2	5	10
		%	0,0%	0,0%	4,4%	2,8%	6,6%	3,1%
	PSB	N	0	0	4	3	2	9
		%	0,0%	0,0%	5,9%	4,2%	2,6%	2,8%
	PTB	N	4	1	1	3	0	9
		%	7,5%	1,7%	1,5%	4,2%	0,0%	2,8%
	PC do B	N	0	0	3	1	2	6
		%	0,0%	0,0%	4,4%	1,4%	2,6%	1,8%
PP <sup>9</sup>	N	1	2	0	0	3	6	
	%	1,9%	3,4%	0,0%	0,0%	3,9%	1,8%	
PPS	N	1	1	1	0	0	3	
	%	1,9%	1,7%	1,5%	0,0%	0,0%	0,9%	
PRB	N	0	0	0	1	2	3	
	%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	2,6%	0,9%	

<sup>8</sup> Antes PL, durante o primeiro governo Lula.

<sup>9</sup> PPB durante os governos FHC.

PV	N	0	0	1	2	0	3
	%	0,0%	0,0%	1,5%	2,8%	0,0%	0,9%
PPR	N	1	1	0	0	0	2
	%	1,9%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Total	N	53	59	68	71	76	327
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

A primeira informação que notamos é diferença substancial entre as proporções ministros sem filiação partidária nos governos tucanos e nos governos petistas. De um governo para o outros, a parcela de ministros que não eram ligados a nenhum partido caiu 20%. Percentualmente e em números absolutos, o governo Lula I é o que possui menos ministros “independentes” (aproximadamente um quinto dos mandatos). No governo anterior (FHC II), quase metade dos mandatos ministeriais foram de indivíduos com carreira fora partidos.

A tabela acima também expressa um aspecto importante do presidencialismo brasileiro: o papel central de um grande partido de centro no governo (Amorim Neto 1994). Dentre todas as legendas relacionadas na tabela 7, o único que participou de todos os governos analisados foi o PMDB. Seu peso no Congresso Nacional o qualifica como ator chave para governabilidade de qualquer gestão num contexto de coalizão. Por isso, além de presença garantida nesses governos, o PMDB foi o partido com maior espaço nos governos do PT, com a exceção deste. Nos governos tucanos, o PMDB só ficou atrás do PFL, além do próprio PSDB.

Ao todo, foram contabilizados 14 partidos participando de 5 mandatos presidenciais. Desses, 9 participaram dos ministérios nos dois governos Lula. A título de comparação, outros países de gabinetes multipartidários possuem um número menor de partidos efetivos no Congresso, e menos ainda nos gabinetes. Na Itália, o máximo que um governo chegou a cooptar em seu gabinete foram 5 partidos, durante a década de 1980 (Mershon 1996). Na história recente alemã, 8 dos últimos 10 governos foram de coalizão, e em nenhum deles a base aliada ultrapassou o número de 3 partidos. Nos próprios estados subnacionais alemães, o número de partidos efetivo no parlamento varia entre 3 e 4 (Baskaran 2013, p.535).

Na América do Sul, outro país que funciona com formação ministerial multipartidário é o Chile. “La Concertación” coalizão partidária que governou o país entre 1990 e 2010 teve pequenas variações em seus partidos componentes ao longo dos vinte

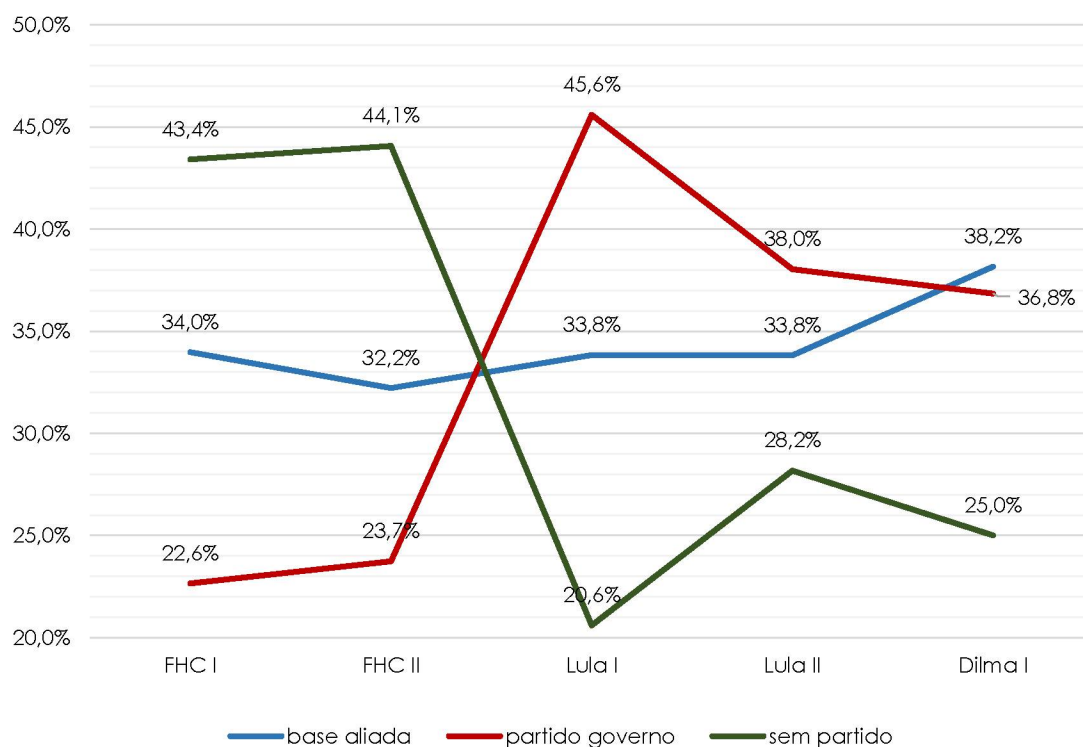


anos, mas em geral, essa aliança foi composta por 4 legendas, metade dos partidos que formaram o gabinete ministerial no governo Dilma I (Dávila et al. 2013).

Sem dúvida, o Brasil consiste num caso excepcional de fragmentação partidária dentro do poder executivo, onde o governo abrir mão de autonomia administrativa para ceder espaço a uma diversidade de forças políticas presentes no poder legislativo (Abranches 1988). Negando a participação desses atores na formulação e implementação de projetos, o presidente tende a perder apoio legislativo e a ter mais dificuldade para aprovar políticas públicas, podendo desembocar numa paralisa decisória, ou exigindo do poder executivo o uso contínuo prerrogativas como decreto presidenciais (Figueiredo & Limongi 2001)

Para termos melhor dimensão do espaço ocupado por esses partidos em cada um dos governos analisados, agregamos os ministros em 3 categorias a partir do seu vínculo partidário no momento de nomeação: i) filiados ao partido do presidente; ii) filiados a partidos da base aliada; iii) sem filiação partidária. Com isso, procuramos comparar o espaço que cada governo reservou aos seus correligionários com o que foi cedido aos seus aliados de governo. O resultado segue no gráfico 4.

GRÁFICO 4. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA RESUMIDA DOS MINISTROS, POR GOVERNO (1995 A 2014)



Número de casos: FHC I – 53; FHC II – 59; Lula I – 68; Lula II – 71; Dilma I – 76

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Pode-se ver quão distintos foram os movimentos políticos dos três presidentes em relação ao critério partidário de recrutamento ministerial. Cada grupo categorizado a partir de sua situação partidária foi maioria em diferentes governos: ministros sem partido foram maioria nos governos FHC; ministros filiados ao partido do presidente foram maioria nos governos do PT; a base aliada teve a maior representação dentre os ministros do primeiro governo Dilma.

Ministros que não eram filiados a nenhum partido eram maioria enquanto o PSDB estava à frente do governo (43,6% em média nos dois períodos contra 23% na gestão do PT). O próprio partido que chefiava o governo, aliás, era o que possuía menos cargos quando comparado com os ministros apartidários ou com a soma de todos os aliados, privilegiando assim a presença de partidos coligados, em especial PMDB e PFL, com 13 mandatos ministeriais cada um.

O que ocorre após a posse de Lula na presidência em 2003 é a completa inversão desse quadro, com o PT sendo sobre representado no gabinete chegando a ter quase a metade dos ministros durante o primeiro mandato de Lula (46%), enquanto os ministros apartidários passaram ao menor número, chegando a menos da metade da proporção atingida nos governos de FHC (19%). Isso confirma a partidarização dos gabinetes ministeriais do governo Lula, com destaque para a forte presença do próprio PT no Poder Executivo.

A despeito dessa grande inversão da representação partidária dos aliados no gabinete ministerial, pesquisas mostram que a proporcionalidade entre a presença dos partidos na Câmara dos Deputados e nos ministérios – taxa de coalescência – não difere radicalmente entre os dois governos (Inácio & Rezende 2015; Amorim Neto 2007). Isso ocorre em larga medida porque o governo Lula nomeou para um ou dois ministérios políticos filiados a partidos com poucas cadeiras no Congresso Nacional, o que em última instância resultou num cálculo coerente entre a proporção de ministérios e presença na Legislativo<sup>10</sup>. A despeito disso, estudos mostram que, comparativamente, o Brasil é o país com a menor taxa de coalescência – proporção semelhantes de cadeiras dos partidos na Câmara dos Deputados e nos ministérios – entre os países latino americanos (Amorim Neto 2006). Isso, de certa forma, indicaria dificuldades para acomodar, de forma coerente,

---

<sup>10</sup> O Partido Verde (PV), por exemplo, legenda com apenas 5 e 13 cadeiras no Congresso Nacional no primeiro e segundo mandatos de Lula, respectivamente, ocupou apenas o Ministério da Cultura – mandatos de Gilberto Gil e Juca Ferreira.

a base partidária aliada no presidencialismo brasileiro, causando crises políticas constantes.

A semelhança entre os governos FHC e Lula ficou por conta da presença da base aliada que, a despeito das mudanças em relação ao partido do presidente e dos nomeados apartidários, manteve-se numa média de 33% dos ministérios ao longo dos 16 anos analisados. As estratégias dos dois presidentes não mudaram em relação aos aliados, mas sim em relação aos próprios partidos dos presidentes.

Já o primeiro governo de Dilma Rousseff foi o único em que os ministros da base aliada foram maioria no gabinete ministerial, mesmo se comparados com os ministros “independentes”. Em números absolutos, estamos de falando de 29 mandatos ministeriais de filiados a partidos da base aliada, contra 28 mandatos de filiados ao Partido dos Trabalhadores. O peso destes e dos ministros sem filiação partidária no governo Dilma é muito semelhante ao encontrado no segundo governo Lula, a exemplo do que ocorre com outros aspectos políticos apresentados nesse capítulo.

Aproveitando essa afinidade entre os dois governos petistas quanto aos dados da carreira política de seus ministros, apresentaremos o restante do trabalho estratificando os dados comparativamente em dois governos: PSDB e PT. O objetivo daqui em diante é identificar diferenças significativas entre as estratégias de recrutamento ministerial dos dois governos, a partir de atributos de carreira dos indivíduos nomeados para seus respectivos gabinetes, entre 1995 e 2014.

### 3. PERFIS DE CARREIRA

Neste capítulo calculamos a proporção de *políticos profissionais* na composição dos ministérios de Dilma Rousseff, Lula da Silva e de Cardoso, em comparação com aqueles que vieram de outros setores (burocracias públicas, mercado privado, forças armadas); analisamos também a proporção de ocupação de diferentes tipos de ministérios a partir de suas atribuições respectivas (área social, área econômica, etc.) por esses diferentes tipos de agentes.

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise exploratória sobre as origens políticas e as trajetórias ocupacionais prévias dos ministros de Estado no Brasil durante os governos do PSDB e PT. Analisamos algumas características políticas e profissionais relativas às carreiras dos ministros nomeados a fim de comparar as diferentes estratégias às quais os presidentes lançaram mão ao recrutarem seus colaboradores políticos para a formação dos gabinetes.

As variáveis explicativas mobilizadas aqui são: *i)* sexo; *ii)* idade; *iii)* ocupação; *iv)* tempo de carreira prévio, assim como o número de cargos ocupados antes da nomeação; *v)* natureza das pastas ministeriais; *vi)* setor de origem profissional do ministro. As últimas quatro variáveis foram categorizadas (como explicado adiante) a fim de favorecer a rentabilidade dos testes estatísticos. Espera-se achar padrões de recrutamento para os cargos de primeiro escalão do governo federal que podem variar dependendo da área temática do ministério em questão e do presidente da República em exercício.

A suposição básica é que há diferenças importantes (num grau a ser determinado) nos padrões de recrutamento ministerial entre os governos do Partido da Social Democracia Brasileira (1995-1998; 1999-2002) e do Partido dos Trabalhadores (2003-2006; 2007-2010; 2011-2014), assim como algumas nuances nas preferências quanto às nomeações ao longo de cinco mandatos presidenciais. Assim, assumimos as seguintes suposições:

**Hipótese 1:** os governos do PT foram marcados pela maior presença de políticos e dirigentes partidários no gabinete ministerial, ao passo que nos governos de Cardoso

encontraremos maior número de “tecnocratas”, ou, de outro modo, profissionais que tenham sido recrutados em burocracias do setor público e no mercado.

Do mesmo modo, testamos a hipótese segundo a qual diferentes tipos de ministérios (conforme o tipo de tema que superintendem) exigem diferentes opções de recrutamento por parte do presidente. Assim, esperamos que, tanto nos governos do PSDB, quanto nos governos do PT

***Hipótese 2:*** ministérios com funções mais políticas que gerenciais sejam ocupados, majoritariamente, por ministros com experiência política prévia, seja em cargos eletivos, seja em cargos de nomeação de primeiro escalão.

***Hipótese 3:*** ministérios com funções econômicas sejam ocupados, em sua maioria, por pessoal de perfil mais técnico que partidário, com trajetória profissional prévia principalmente em cargos da burocracia pública e/ou no mercado.

A seção explora, assim, alguns achados empíricos que indicam as estratégias de dois diferentes partidos para arregimentar indivíduos para seus respectivos gabinetes, comparando como esses atores foram distribuídos pelos diferentes ministérios. Visto que esses governos foram liderados por dois partidos rivais – PSDB e PT –, com prioridades políticas distintas, é esperável alguma diferença nas equipes de governo.

### ***3.1. Experiência profissional***

Embora a ocupação declarada se restrinja majoritariamente às listadas no primeiro capítulo deste trabalho, a trajetória profissional dos indivíduos antes de eles serem nomeados ministros varia muito de caso a caso, nunca se resumindo a apenas uma ocupação. Na verdade, a pesquisa mostrou serem os ministros de Estado no Brasil pessoas de carreira multifacetada, que, ao longo de sua trajetória, chegam a ocupar dezenas de cargos de médio e alto escalão, podendo passar por ambientes corporativos, empresas públicas, cargos políticos de nomeação e postos eletivos, universidades, direções de partidos políticos, entidades sindicais e outras agências de representação.

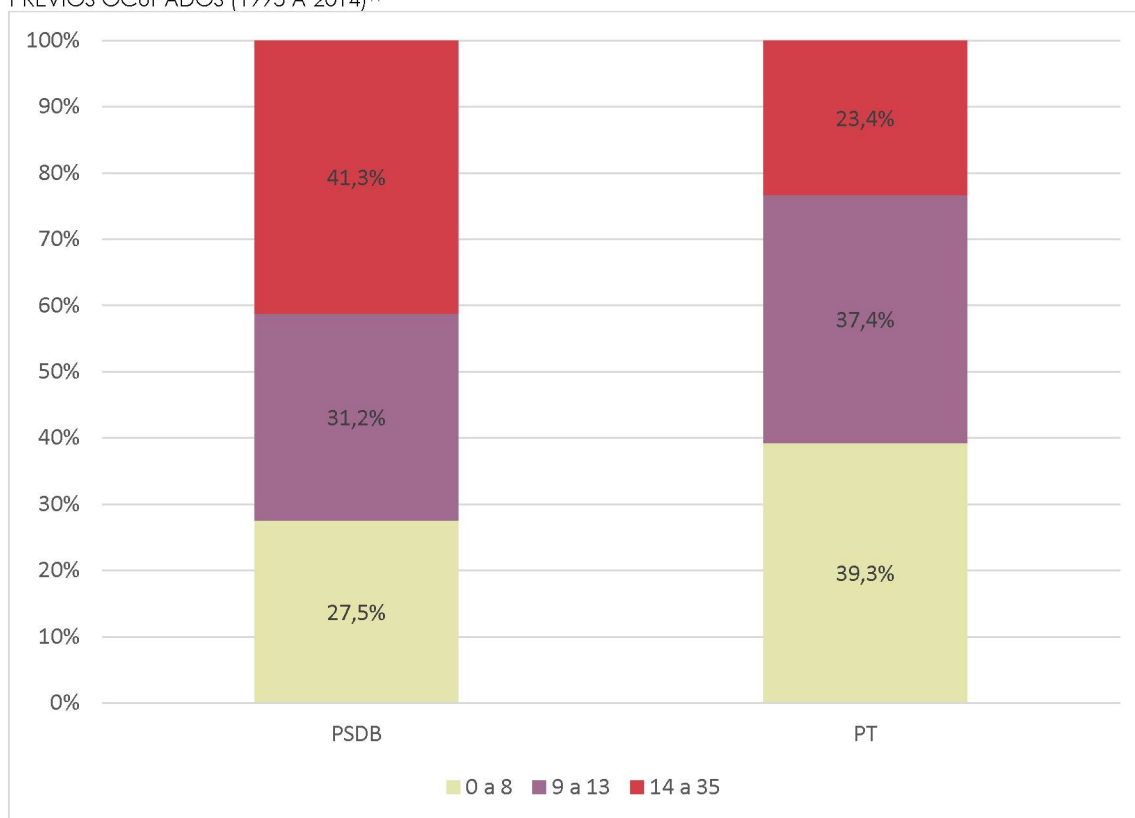
Em função da heterogeneidade da carreira profissional dos ministros, contabilizamos o número de cargos prévios ocupados por eles para termos uma dimensão da importância desse indicador de experiência. Para um tempo mediano de 31 anos de



carreira, os indivíduos estudados passaram, em média, por 11 cargos antes de se tornarem ministros.

Dividimos os ministros a partir do número de cargos na carreira em três categorias, com cortes que distribuíram todos os indivíduos em aproximadamente 33% para cada categoria: *i*) 1 a 8 posições antes da entrada na função ministerial (“carreira curta”); *ii*) 9 a 13 posições (“carreira média”); *iii*) acima de 14 posições (“carreira longa”).

GRÁFICO 5. PERCENTUAL DE MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL POR GOVERNO E POR NÚMERO DE CARGOS PRÉVIOS OCUPADOS (1995 A 2014)<sup>11</sup>



Pearson Chi-square: 11,484 (,003)

Número de casos PSDB = 109; PT = 214.

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Ao separar os dados por mandato presidencial, percebe-se uma diminuição gradual e constante de ministros com alto número de cargos prévios ocupados ao longo dos dezesseis anos abarcados pela pesquisa. Em contrapartida, o número de indivíduos

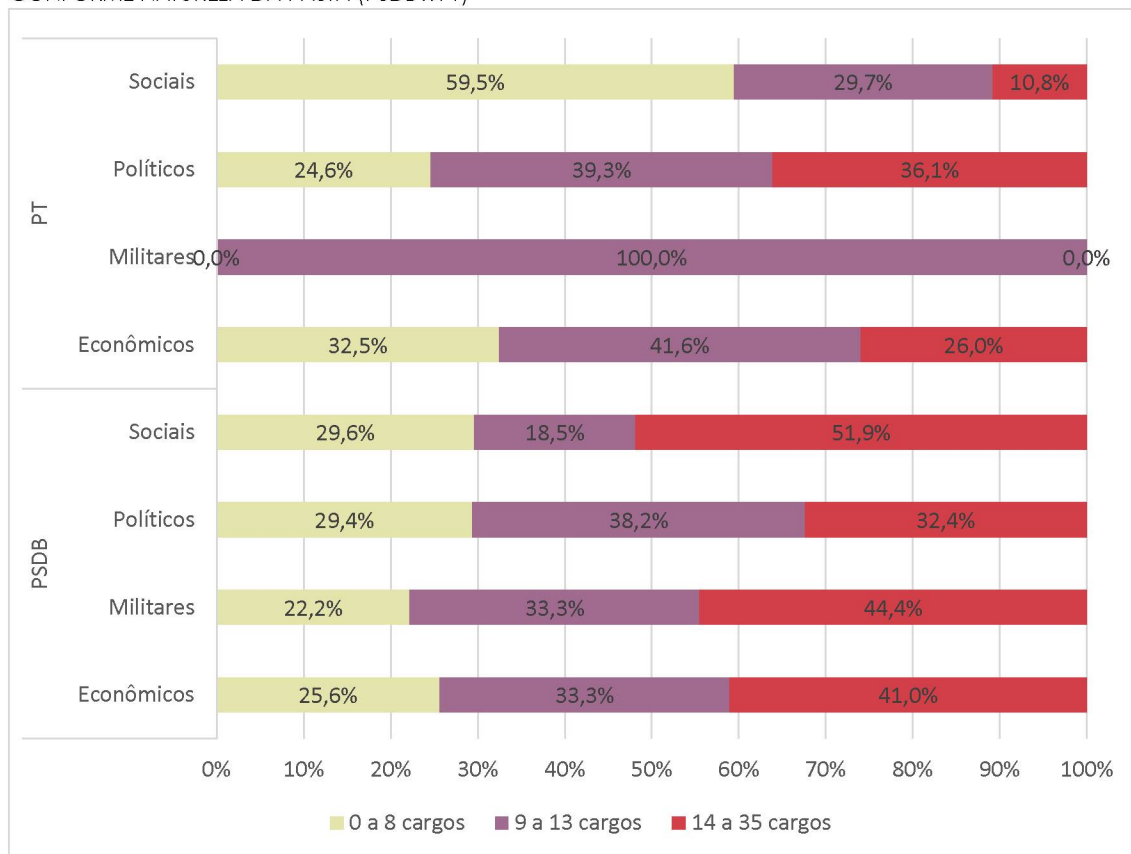
<sup>11</sup> As diferenças em relação ao número de casos nos governos do PSDB se devem à falta de dados disponíveis sobre a carreira profissional de alguns ministros que não possuíam carreira política prévia à nomeação, como é o caso de Alderico Jefferson da Silva Lima, funcionário de carreira no ministério dos Transportes, e que chefiou a pasta interinamente no segundo governo FHC. Também não foram encontradas informações detalhadas sobre a carreira de Walter Werner Brauer (Aeronáutica), do primeiro governo FHC; Sérgio Gitirana Florêncio Chagasteles e Waldemar Nicolau Canellas Junior, ambos ministros da Marinha durante o segundo governo FHC.

com pequeno número de cargos subiu mais de 10% nos governos petistas (de 27,5% para 39,3%).

A explicação deste fenômeno poderia ser a seguinte: ao passo que nos governos FHC I, principalmente, e FHC II não houve um rompimento com os grupos que já ocupavam cargos políticos e burocráticos no Estado há anos, nos governos do PT o que se viu foi uma tomada de assalto dos ministérios por indivíduos que até então, por estarem sempre na oposição política, nunca haviam ocupado postos nem burocracia do Estado, nem em governos federais anteriores (Gráfico 5).

Isso posto, comparamos o papel dos ministros mais experientes (carreira acima de 14 posições) e menos experientes (até 8 cargos prévios) nos gabinetes dos governos estudados em função da presença deles nos diferentes tipos de pastas ministeriais. Assim, dividimos os ministros categorizados pelo nº prévio de cargos ocupados, e pela natureza de pasta que eles ocuparam. Nosso objetivo é descobrir qual área ministerial os governos do PT e PSDB procuraram alocar indivíduos com mais e menos experiência profissional. O resultado segue no gráfico 6, abaixo.

GRÁFICO 6. PERCENTUAL DE MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL POR NÚMERO DE CARGOS PRÉVIOS OCUPADOS CONFORME NATUREZA DA PASTA (PSDB x PT)



Pearson chi-square PSDB: 3,641 (,725); Pearson chi-square PT: 26,301 (,000)

Número de casos PSDB: 109 Número de casos PT: 214

O Gráfico 6 aponta para o predomínio de atores com larga experiência profissional em quase todos os tipos de ministérios durante os dois governos FHC, e com percentual bem mais expressivo nas pastas de natureza “social” (51,9% dos ministros tinham passado por 14 ou mais posições antes de entrar na função). Já durante as gestões petistas, os ministérios que superintendiam políticas sociais foram delegados a ministros com menor cancha profissional, quando comparado com os demais tipos de pasta (nada menos de 59,5% dos ministros nesse tipo de pastas tinham carreiras entre 0 e 8 cargos). Na verdade, em valores absolutos, de um total de 74 ministros em pastas sociais, estamos falando de apenas 8 indivíduos com experiência prévia em 14 cargos ou mais. Entre 2003 e 2014, os ministros aqui categorizados com mais experiência não foram maioria em nenhum tipo de pasta ministerial.

Uma razão alternativa para o número de ministros com menos cargos ocupados previamente durante os governos Lula e Dilma, seria o fato deles priorizarem o recrutamento de indivíduos no campo político, ou seja, que tiveram uma trajetória profissional predominantemente em cargos eletivos ou de nomeação de primeiro escalão, como secretários estaduais e municipais, sem grande carreira anterior cumprida no mercado ou na burocracia do Estado. Carreiras políticas tendem a ter um número menor de posições, pois o tempo de duração em cada cargo costuma ser maior (quatro anos). Além disso, como já mencionamos a propósito do Gráfico 5, a geração de dirigentes que estreia no governo Lula possui uma carreira menos extensa ainda que a idade média dos dois grupos de ministros, do PSDB e do PT, seja a mesma (aproximadamente 55 anos). Já uma carreira no setor público é caracterizada pela intensa rotatividade dos atores entre diversas agências, empresas, corporações, conselhos, cargos, etc.

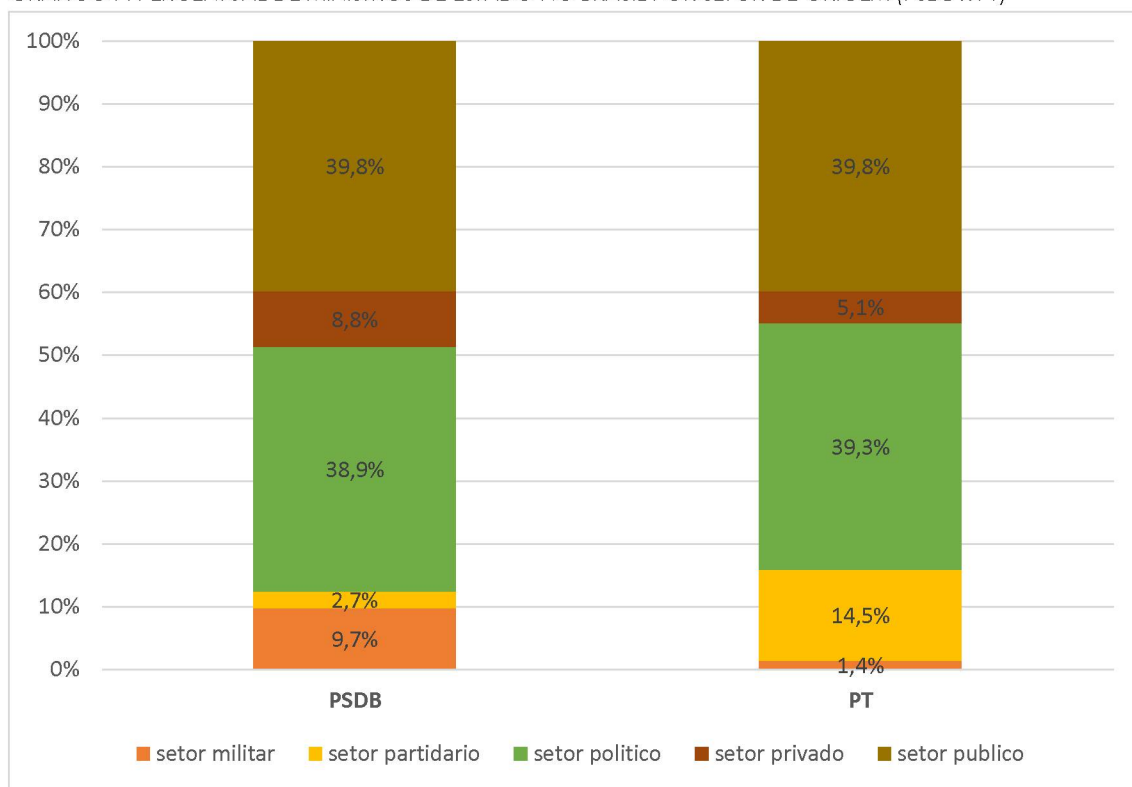
### ***3.2. Setor de origem profissional e setor ministerial***

Para testarmos estas hipóteses lançadas no parágrafo acima, comparamos os setores de origem profissional – categorização detalhada do capítulo metodológico - dos ministros recrutados nos dois governos (PSDB e PT). O objetivo é esclarecer qual o tipo profissional foi priorizado nas políticas de nomeação ministerial dos dois partidos e se houve diferenças entre elas. Como falado acima, esperamos maior presença do setor político e partidário nos governos petistas, e maior presença do setor público e privado



nos dois governos tucanos, visto a diferença no número de cargos prévios ocupados por seus respectivos ministros.

GRÁFICO 7. PERCENTUAL DE MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL POR SETOR DE ORIGEM (PSDB x PT)



Pearson chi-square: 24,611 (.001)

Número de casos: PSDB 113; PT = 214

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Na realidade, o que constatamos no Gráfico 7 foi uma semelhança significativa entre os dois governos comparados em nosso trabalho, ao menos no que se refere aos setores profissionais de proveniência dos seus ministros. Tanto a presença do setor político quanto a presença do setor público são muito parecidas em ambos os governos analisados (pouco menos de 40% de cada setor, em cada governo). Juntos, esses dois setores constituem a origem de quase 80% de todos os ministros recrutados entre 1995 e 2014. Disso resulta que a suposição lançada mais acima sobre o setor da burocracia pública ser menos numeroso nos governos do PT mostrou-se equivocada<sup>12</sup>.

Também em ambos os governos, a presença do setor privado também se mostrou minoritária, mostrando pouca disposição dos presidentes em nomear indivíduos diretamente identificados com o empresariado. Em termos numéricos, estamos falando

<sup>12</sup> O primeiro governo Lula foi a única exceção, em que “apenas” 31% dos ministros recrutados eram originários do setor público. No segundo mandato, eles já chegaram a metade das nomeações.

de apenas 10 ministros nos dois governos PSDB, e 11 ministros nos três governos PT aqui analisados.

Em relação ao setor de origem profissional dos ministros de Estado, as diferenças ficaram por conta de outras áreas profissionais. Mais especificamente a militar e a partidária.

Como indicado no gráfico 7, enquanto o setor militar representava quase 10% das nomeações ministeriais nos dois governos Cardoso, nos governos petistas ele não chega a 2%. Curiosamente, a causa dessa queda drástica está no segundo governo tucano. Em junho de 1999, os três ministérios militares constituídos durante a ditadura militar (Aeronáutica, Exército, e Marinha), foram unificados e substituídos pelo Ministério da Defesa<sup>13</sup>, ocupado a partir de então por civis, o que explica a queda abrupta de ministros militares nos governos subsequentes. Na verdade, o único ministério militar restante foi o Gabinete de Segurança Institucional, denominado Casa Militar até 1999.

Mas a diferença mais substancial entre os governos PSDB e PT quanto ao setor de origem dos ministros ficou por conta dos que possuíam majoritariamente carreira prévia em burocracias partidárias. Segundo o gráfico 7, a proporção do setor partidário no governo Lula I foi mais de dez vezes maior (22,4%) do que em FHC I (2%). Isso ilustra a prioridade do PT e de seus aliados em arregimentar caciques partidários para os postos ministeriais, enquanto Cardoso reservou apenas três nomeações para dois indivíduos com intensa carreira na burocracia de seus partidos: Eliseu Padilha, do PMDB (duas vezes Ministro dos Transportes), e Pimenta da Veiga, do PSDB (Ministro das Comunicações). Em termos absolutos, esse número sobe para 31 nos três governos petistas.

Identificados os setores de origem profissionais de onde os ministros foram recrutados, o próximo passo é saber onde os ministros provenientes dos diferentes setores foram acomodados nos governos PSDB e PT. O objetivo é reconhecer os espaços reservados para determinados setores profissionais de onde foram recrutados os ministros nos dois governos analisados.

Nossa hipótese, já enunciada no início do capítulo, é de que pastas de natureza política sejam lideradas por aqueles que já estejam acostumados com as regras do jogo.

---

<sup>13</sup> Lei complementar nº97, de 9 de junho de 1999: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm)

Ou seja, que nessas pastas, caracterizadas sobretudo pela função de gerenciar barganhas, acordos e projetos com apoio da base, o setor político tenha maior presença.

Do outro lado, também esperamos que os setores público e privado, por serem formadas principalmente por técnicos e especialistas, tenham presença majoritária em pastas de natureza econômica, reservando o espaço para políticos em outras áreas ministeriais.

A Tabela 8 cruza as naturezas das pastas ministeriais (ministério social, político, militar e econômico) e os setores de origem profissional dos indivíduos que as ocuparam (militar, partidário, político, privado e público). Em grifo vermelho, os valores que apresentaram resíduos padronizados estatisticamente significativos.

TABELA 8. SETOR DE ORIGEM PROFISSIONAL DOS MINISTROS, POR NATUREZA DA PASTA (N e %)

		ministério econômico	ministério militar	ministério político	ministério social	Total
<b>PSDB</b>	setor militar	N 11	11			11
		% 100%	100%			100%
	setor partidário	N 3				3
		% 100%				100%
	setor político	N 19		12	13	44
		% 43,2%		27,3%	29,5%	100%
	setor privado	N 4		5	1	10
		% 40%		50%	10%	100%
	setor público	N 14		17	14	45
		% 31,1%		37,8%	31,1%	100%
Total PSDB	N	40	12	34	27	113
	%	36,0%	10,8%	29,7%	23,4%	100%
<b>PT</b>	setor militar	N 3	3			3
		% 100%	100%			100%
	setor partidário	N 8		9	14	31
		% 25,8%		29%	45,2%	100%
	setor político	N 37		20	27	84
		% 44%		23,8%	32,1%	100%
	setor privado	N 6		5		11
		% 54,5%		45,5%		100%
	setor público	N 28		26	33	85
		% 31,3%		30,6%	38,8%	100%
Total PT	N	77	3	61	74	214
	%	36%	0,9%	28,5%	34,6%	100%
Total Geral	N	117	14	95	101	327
	%	35,8%	4,3%	29,1%	30,9%	100,0%

Pearson Qui-square PSDB: 112,011; Pearson Qui-square PT: 155,122

Coefficiente de contingência FHC: 0,704 (,000); Lula: 0,717 (,000)

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Primeiramente, a tabela 8 indica 100% de controle das pastas militares por militares de carreira, entre 1995 e 2014. Apesar queda brusca no número de pastas, os números acima indicam forte insulamento dessa área ao longo do período.

Em relação aos ministros com extensa carreira em cargos de direção partidária, observamos algumas diferenças. A primeira delas já foi notada a partir do gráfico 7, em que constatamos o baixo número de ministros dessa área recrutados durante os governos FHC. A segunda diz respeito ao modo como os dois governos analisados alocaram esses caciques em seu gabinete ministerial. Ao passo que nos governos tucanos os chefes partidários foram responsáveis apenas por ministérios de natureza econômica, nos governos petistas esses indivíduos só não foram alocados em pastas militares. Em todas as outras, eles possuem presença significativa, com maior expressão nas pastas de natureza social (45,2% dos casos).

Em relação ao setor político, tanto os governos PSDB quanto os governos PT optaram por recrutar quase a metade desses ministros para as pastas de natureza econômica (43,2% e 44%, respectivamente). Em ambos os governos, as pastas econômicas foram seguidas pelos ministérios de natureza social. Excluindo os ministérios militares – que ficaram ocupados somente por militares de carreira – as pastas que tiveram menos ministros com carreira majoritariamente política, foram justamente as pastas políticas.

Tanto nos governos PSDB quanto nos governos PT, a maioria dos indivíduos que possuíam carreira formada em cargos eletivos ou nomeados em primeiro escalão de governos foram alocados sobretudo em pastas com funções mais gerenciais que políticas. Dessa forma, nossa hipótese, de que ministros com carreira política tenderiam ser nomeados para pastas de natureza política, também se mostrou equivocada. A tabela acima aponta para uma distribuição desigual dos setores de origem profissional por natureza das pastas, mas essa distribuição segue outra lógica que não a simples nomeação de políticos para ministérios políticos.

Em outras palavras, a presença da classe política no gabinete ministerial brasileiro não pode ser explicada apenas por motivos de articulação política. A tabela 8, sugere que



seu papel no poder executivo parece cumprir um papel mais amplo do que apenas a representação dos partidos no governo.

Ministros com carreira prévia em burocracias e direções de empresas privadas foram distribuídos de forma semelhante por PSDB e PT em pastas econômicas e em pastas políticas. Um quarto desses mandatos ministeriais foram nomeações para o Ministério da Indústria e Comércio, como Celso Lafer, no segundo governo FHC, e Luiz Fernando Furlan, nos dois governos Lula.

Também sem diferenças significativas entre os dois governos analisados, o setor público foi aquele em cujo os ministros foram distribuídos de forma mais dispersa entre os diferentes tipos de pastas, não apresentando nenhuma concentração significativa de casos. A proporção e o peso dos ministros em todos os tipos de pastas e nos dois governos analisados, mostra a importância do setor público como espaço de recrutamento ministerial no Brasil.

Reconhecidos assim os perfis profissionais e os espaços reservados para esses ministros ao longo do período estudado, o próximo capítulo procura estabelecer uma comparação entre dois grupos a partir dos governos (PSDB e PT), e de seus perfis de carreira (políticos e não políticos).

#### 4. TÉCNICOS E POLÍTICOS NA ESPLANADA

Identificado o perfil dos ministros recrutados por cada governo, nosso próximo passo é traçar uma comparação entre os ministros de carreira prévia política no período anterior à sua nomeação, com os ministros que foram recrutados em outros setores profissionais (militar, público e privado).

Nosso objetivo nesta seção é explorar, empiricamente, as diferenças e semelhanças entre os ministros políticos e os não políticos, no que tange às suas trajetórias profissionais, seu nível de formação, suas competências específicas vinculadas à pasta, e às suas experiências em cargos administrativos de alto escalão, como secretarias municipais e estaduais.

As variáveis, analisadas aqui comparativamente, são:

- i) Número de cargos,
- ii) Tempo de carreira,
- iii) Escolaridade,
- iv) Nível de *expertise*, e
- v) Experiência administrativa.

Estudos de recrutamento tem demonstrado a presença tanto de políticos quanto de técnicos no gabinete ministerial brasileiro. Todavia, análises de carreira tem se restringido apenas àqueles classificados com técnicos, enquanto estudos sobre ministros políticos focam majoritariamente sobre o critério partidário de recrutamento ministerial pelos presidentes. Nesta seção, procuramos preencher essa lacuna analisando ambos os perfis profissionais através das mesmas variáveis.

Como também estamos analisando dois governos diferentes, liderados por partidos rivais, espera-se algumas diferenças entre os perfis ministeriais nos dois períodos analisados. Sendo assim, assumimos as seguintes suposições:

**Hipótese 1:** tanto nos governos do PSDB quanto nos governos do PT, ministros não políticos tenham maior *expertise* que os ministros políticos, visto que cumprem papel mais técnico no gabinete ministerial.

**Hipótese 2:** também em ambos os governos, mesmo com menos afinidade em relação às pastas comandadas, ministros políticos tenham maior experiência

administrativa, visto que sua presença no campo político também seja explicada pela ocupação prévia em postos administrativos de alto escalão.

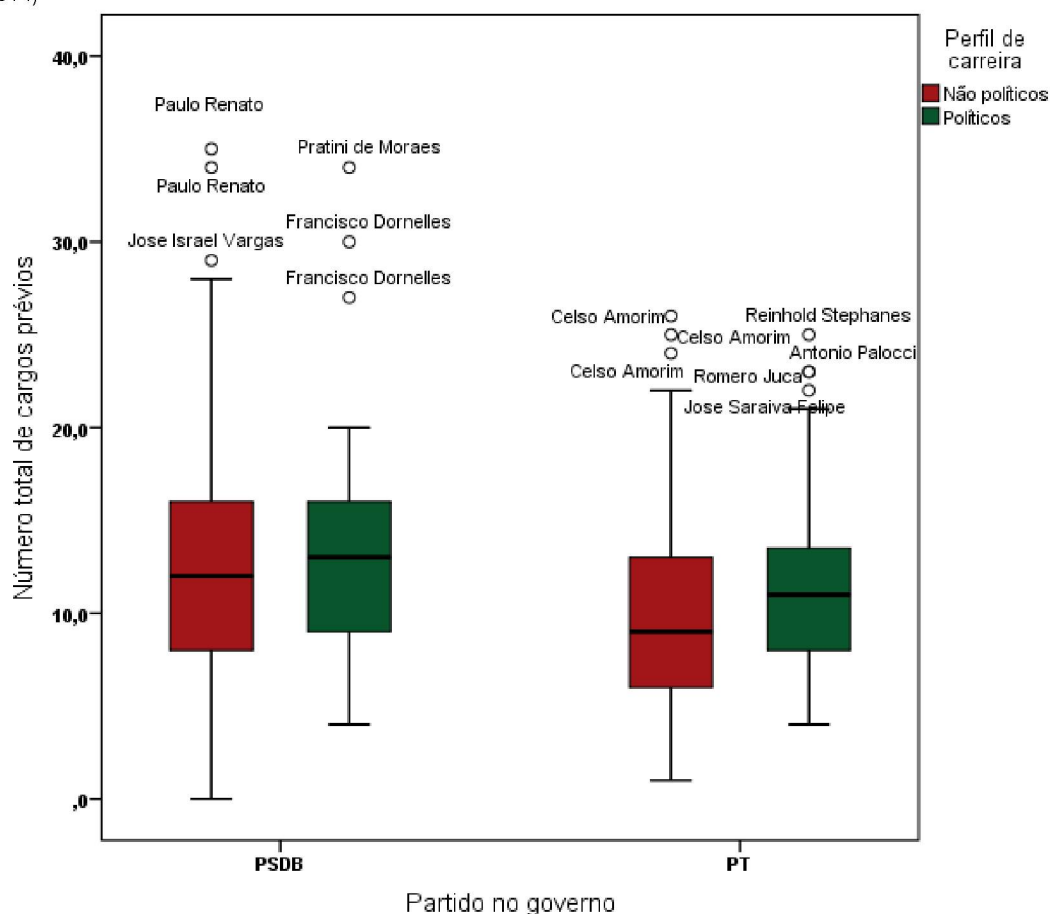
**Hipótese 3:** ministros nomeados durante o governo tucano tenham maior experiência administrativa que os ministros dos governos petistas, visto que o PSDB governou ao lado de grupos já estabelecidos no campo político, ao passo que a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002 marcou a ruptura com estes mesmo grupos e a entrada de novos agentes na elite ministerial.

#### ***4.1. Número de cargos e tempo de carreira prévio***

Nossos primeiros testes dizem respeito a todos os ministros titulares e interinos, estratificando os dados pelos seus perfis de carreira, para que possamos fazer um quadro comparativo sobre a carreira profissional prévia daqueles que classificamos como políticos com os demais, em relação a duas informações mais gerais: o número de cargos prévios ocupados e o tempo de carreira prévia à posse ministerial.

Nossa expectativa é de que, por se tratarem de cargos de natureza diferente, ministros técnicos aparentariam maior experiência, ao menos quanto ao número de cargos, visto que cargos eletivos (políticos) são ocupados por 4 anos, ao passo que cargos técnicos costumam apresentar maior rotatividade. Os gráficos 8 e 9 trazem alguns resultados sobre essas questões, de forma longitudinal, com os dados separados por mandato presidencial.

GRÁFICO 8. Nº DE CARGOS PRÉVIOS DE **TODOS OS MINISTROS** DE ESTADO POR PERFIL DE CARREIRA (1995 A 2014)



Número de casos – PSDB: 109; PT= 214<sup>14</sup>

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

A mediana em todo o período estudado é de 11 cargos ocupados pelos ministros políticos previamente à posse ministerial, um a mais que a mediana dos não políticos. Pelo Gráfico 2, é possível observar um número maior de cargos prévios ocupados pelos ministros nos governos do PSDB – mediana de 12 cargos para políticos e não políticos – o que sugere maior experiência nesse período do que nos mandatos petistas posteriores – com mediana de 9 e 11 cargos para não políticos e políticos profissionais, respectivamente. Essa informação pode ser confirmada mais adiante através do tempo de carreira dos ministros.

O número de cargos do gráfico 8 leva em conta toda a carreira profissional dos indivíduos, sem se restringir à ocupação de cargos públicos ou de direção em empresas

<sup>14</sup>Casos ausentes: não foram encontradas informações sobre o número de cargos prévios de quatro ministros de Estado: Alderico Silva (Transportes) e Walter Werner Brauer (Aeronáutica), do primeiro governo FHC; Sérgio Gitirana Florêncio Chagasteles e Waldemar Nicolau Canellas Junior, ambos ministros da Marinha durante o segundo governo FHC.



estatais e privadas. Alguns *outliers* extremos chamam atenção, como os casos de Paulo Renato, Pratiní de Moraes e Francisco Dornelles<sup>15</sup>, que chegam a alcançar mais de 30 postos prévios. Paulo Renato, por exemplo, fez carreira em cargos de direção em empresas privadas, em conselhos de administração, em secretarias, mas principalmente em cargos de natureza acadêmica.

Outra informação relevante é a pequena diferença, em ambos os governos, entre a média de cargos prévios ocupados pelos ministros políticos e os não-políticos. Isso indica que a larga experiência profissional, caracterizada pela grande circulação em postos tanto dentro quanto fora do Estado, servem como trampolim para nomeação ministerial, tanto para “técnicos” como para políticos.

Atores que se tornam ministeriáveis sem o intenso trânsito de carreira são exceções (que existem, como apontado pelo gráfico acima). Em geral, as carreiras destes atores consistem na liderança de movimentos sociais e outros cargos de chefia fora da política institucional, como o caso do ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e ministro do Trabalho durante o primeiro Governo Lula, Luiz Marinho. As exceções seriam os casos pontuais do Pelé, que chefiou o ministério extraordinário dos Esportes durante o primeiro governo FHC, do ministro da Justiça durante o governo Lula, Márcio Thomaz Bastos, que apenas chefiava um grande escritório de advocacia em São Paulo, e do professor de Harvard, Roberto Mangabeira Unger, ministro chefe da Secretaria de Ação Estratégica, também nos governos Lula.

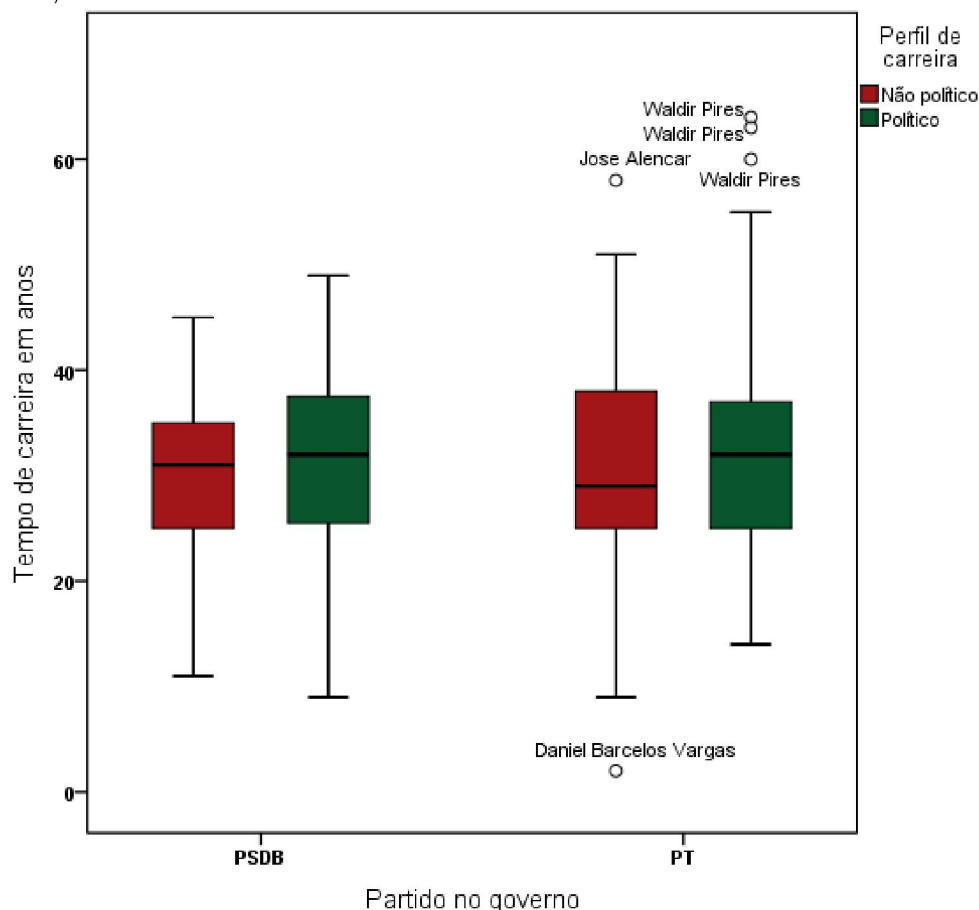
Entre os políticos, os casos com menor número de cargos são de Arlindo Porto (Agricultura), que foi prefeito, vice governador e senador antes da nomeação ministerial no primeiro governo FHC, e Afonso Florence (Desenvolvimento Agrário), que foi secretário de desenvolvimento e deputado federal pelo estado da Bahia, até ser nomeado ministro no primeiro governo Dilma. Ambos com 4 cargos prévios.

Para termos mais segurança na avaliação da experiência profissional dos ministros, o Gráfico 9 exibe a extensão das carreiras dos políticos e não políticos. Os dados relativos ao tempo de carreira dos ministros foram gerados a partir da subtração do ano em que o indivíduo entrou no ministério pelo ano em que ele iniciou a sua carreira profissional.

---

<sup>15</sup> Paulo Renato, Francisco Dornelles, Celso Amorim aparecem mais de uma vez por serem *outliers* com mais de um mandato ministerial. Amorim, por exemplo, foi ministro das Relações Exteriores durante os dois mandatos de Lula, além de ministro da Defesa no primeiro governo Dilma.

GRÁFICO 9. TEMPO DE CARREIRA PRÉVIA DE **TODOS OS MINISTROS** DE ESTADO, POR PERFIL DE CARREIRA (1995 A 2014)



Número de casos – PSDB: 109; PT= 211<sup>16</sup>

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

A maior experiência dos ministros durante os governos FHC não é confirmada pelo tempo de carreira, quando comparamos com os governos Lula e Dilma. Na verdade, as diferenças entre as medianas dos dois governos são de apenas 1 ano – 31 anos de carreira nos governos PSDB, 30 anos nos governos PT – com uma pequena nuance apresentada na barra referente à gestão petista, em que os ministros políticos possuem menos tempo de carreira, muito devido ao primeiro governo Lula, gabinete marcado pela participação de líderes partidários e parlamentares com menos de 20 anos de carreira, como Agnelo Queiroz (Esportes), Aldo Rebelo (Secretaria de Relações Institucionais), Marina Silva (Meio Ambiente), Eduardo Campos (Ciência e Tecnologia) e Paulo Bernardo (Planejamento).

<sup>16</sup> Casos ausentes: não foram encontradas informações sobre o tempo de carreira de 7 ministros de Estado.

Aliadas às medianas indicadas no gráfico 9, essas informações nos permitem concluir que, pelo menos no que concerne à experiência profissional, ministros de carreira política e de carreira técnica se equiparam, tanto na ocupação de cargos quanto no tempo prévio de carreira profissional. Ministros são atores com larga carreira profissional, caracterizada pela intensa rotatividade de cargos, independente do setor de origem profissional, seja no parlamento, seja em agências, empresas ou burocracias públicas e privadas.

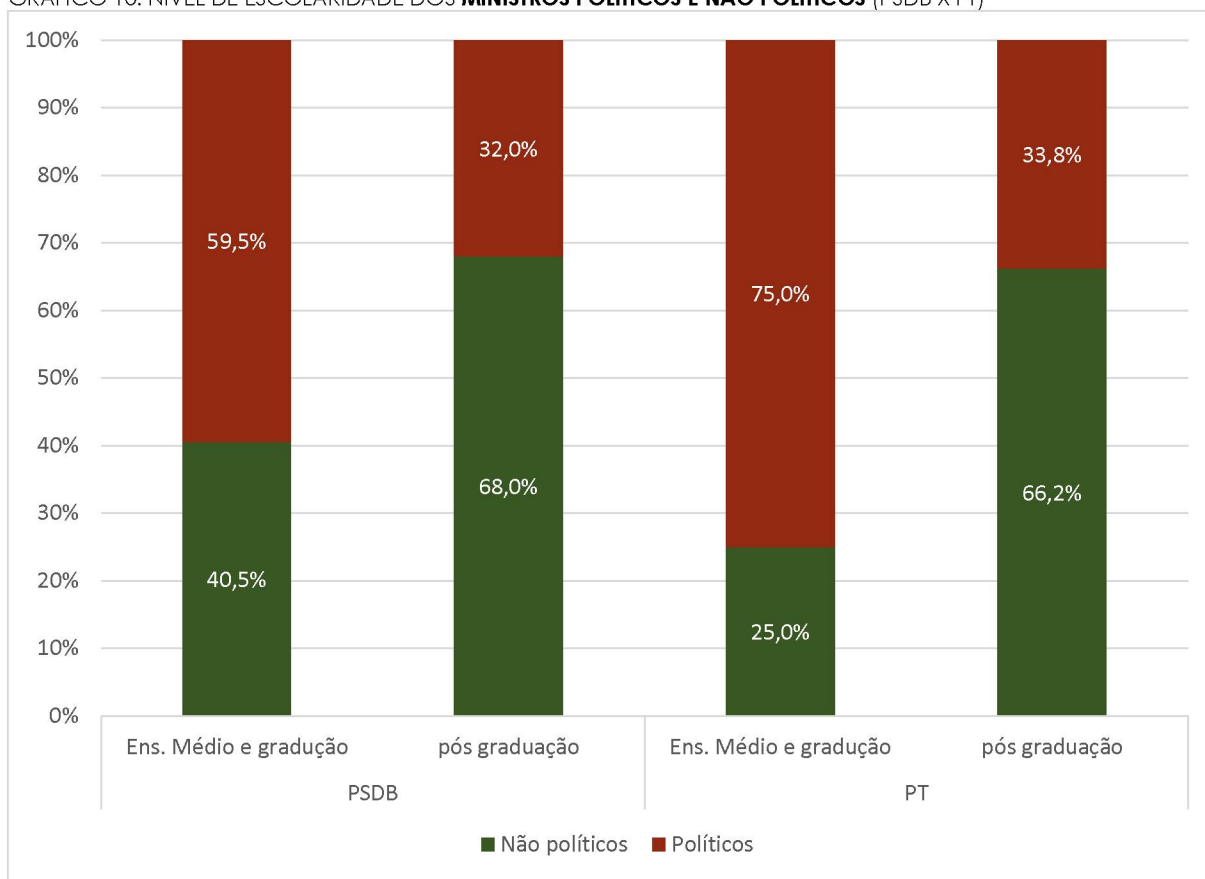
Em relação às diferenças entre os dois governos aqui analisados, pudemos observar números pouco maiores durante os mandatos do PSDB, embora essas diferenças não sejam significativas.

#### ***4.2. Escolaridade e nível de expertise***

Primeiramente, cabe algumas informações gerais sobre o nível de formação dos ministros políticos. Na média, 90% dos ministros brasileiros com carreira majoritariamente política, no período estudado, tem ensino superior completo (lembrando que essa parcela chega a somente 10% na população brasileira em geral). Desses, mais da metade fizeram alguma pós-graduação (podendo ser especialização, mestrado e doutorado).

Nos governos Cardoso, por exemplo, a porcentagem de indivíduos sem ensino superior é quase nula. 45% de seus ministros possuem um diploma universitário, e mais de 50% tiveram algum curso de pós-graduação, principalmente especialização. O índice de ministros com especialização também é alto nos governos Lula, e a porcentagem daqueles que chegaram a concluir um curso de graduação é ligeiramente maior (50%) que nos governos FHC. Todavia, a presença de ministros que não possuem diploma de graduação passa a ser mais significativa nos governos do PT, em especial no primeiro mandato Lula (16,7%) e no primeiro mandato Dilma (20%).

Partindo dessa análise geral, procuramos estabelecer uma comparação entre o nível de escolaridade dos ministros nos dois governos aqui estudados (PSDB e PT), estratificando os dados por ministros políticos profissionais e ministros não políticos. Nosso objetivo é identificar onde se concentram os ministros com maior escolaridade (ou seja, que possuem alguma pós-graduação) entre os governos e entre os dois perfis de carreira aqui comparados.

GRÁFICO 10. NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS **MINISTROS POLÍTICOS E NÃO POLÍTICOS** (PSDB X PT)

Número de casos PSDB: 113, PT: 214

Pearson Chi Square PSDB: 6,944 (,014); PT: 31,355 (,000)

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

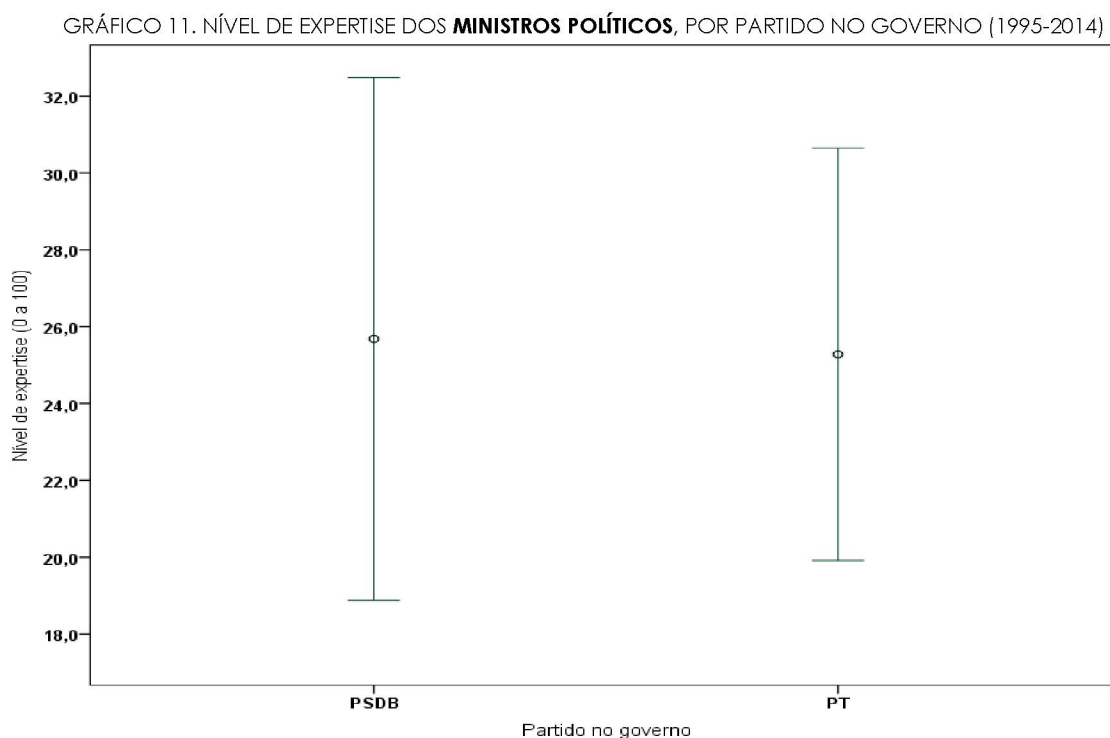
O primeiro ponto a ser observado no gráfico 10 é a diferença entre o nível de formação dos não políticos e políticos. A partir do gráfico acima podemos afirmar que há mais ministros com pós-graduação entre os não políticos do que entre os políticos profissionais tanto nos gabinetes do PSDB quanto nos gabinetes do PT, afinal de contas, a proporção de políticos só é maior entre aqueles que não possuem pós-graduação, nos dois governos analisados. A diferença fica por conta do grau dessa concentração, 15,5% maior nos governos petistas. Dito de outra forma, a diferença no nível de escolaridade entre ministros políticos e não políticos se dá de forma mais acentuada nos governos do PT do que nos governos do PSDB, em que os políticos profissionais tendem a ter menor escolaridade que os demais ministros.

Partindo dessas informações relativas ao nível de escolaridade dos ministros, seria tentador afirmar que os ministros de Estado teriam menos competências específicas vinculadas às suas pastas nos governos do PT do que nos governos do PSDB, pois o maior

nível de escolaridade poderia indicar maior conhecimento/expertise do ministro em relação ao tema pelo qual ele ficou responsável no gabinete ministerial.

Para testarmos essa hipótese, traduzimos a expertise dos ministros em uma variável numérica contínua que mede de 0 a 100, onde 0 é sem expertise e 100 é o máximo de expertise profissional, pela proporção de cargos que o ministro ocupou ao longo da sua carreira que tenham relação com o tema da pasta ministerial chefiada por ele. Se um ministro ocupou duas pastas diferentes ao longo do período estudado, ele pode ter expertise para um determinado ministério, e não ter para outro. Essa é uma das vantagens em usarmos os mandatos ministeriais e não os ministros em si como unidade de análise.

No gráfico 11, apresentamos o nível de expertise dos ministros de Estado classificados como políticos, separados pelos governos.



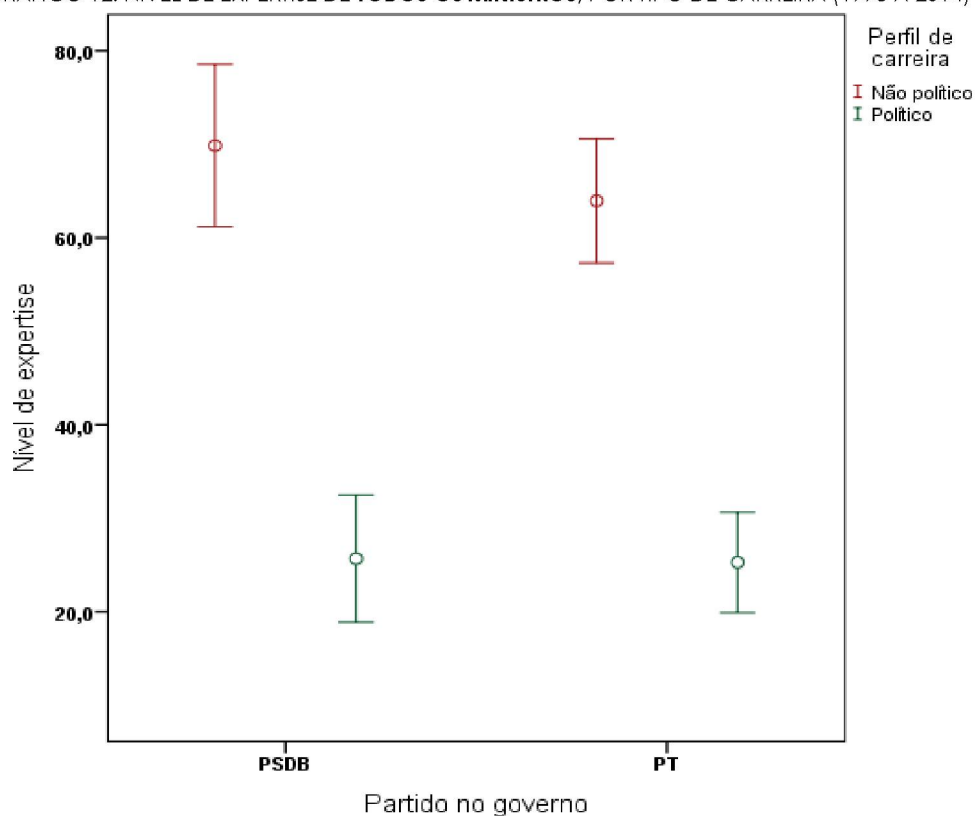
Número de casos - PSDB: 46; PT: 107

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Mesmo que de forma tímida, a hipótese enunciada logo acima, de que os ministros de Estado nos governos FHC teriam mais expertise que nos governos do PT, demonstrou-se acertada. Segundo o gráfico 11, a média da expertise dos ministros recrutados entre 2003 e 2014 (28,3) é ligeiramente menor que a de seus antecessores tucanos (23,9).

De qualquer forma, cabe chamar a atenção para a pouca diferença entre os ministros políticos recrutados pelos dois partidos, visto que a expertise de ambos os casos é baixa, não chegando a metade da escala que usamos para mensurar a variável<sup>17</sup>. Por isso, testamos logo abaixo a hipótese de que os ministros não políticos teriam, comparativamente, maior nível de expertise em relação aos ministros de carreira majoritariamente política. O objetivo aqui é colocar à prova empírica a ideia de que políticos teriam menos competência específica em relação à pasta ministerial ocupada que ministros com carreira majoritariamente técnica. Assim, para o teste a seguir, separamos novamente o banco entre os ministros que classificamos como não políticos e os ministros que classificamos como políticos profissionais, a partir dos cargos ocupados ao longo de suas carreiras. O resultado está no gráfico 12, abaixo.

GRÁFICO 12. NÍVEL DE EXPERTISE DE **TODOS OS MINISTROS**, POR TIPO DE CARREIRA (1995 A 2014)



Número de casos – PSDB: 112, PT: 214

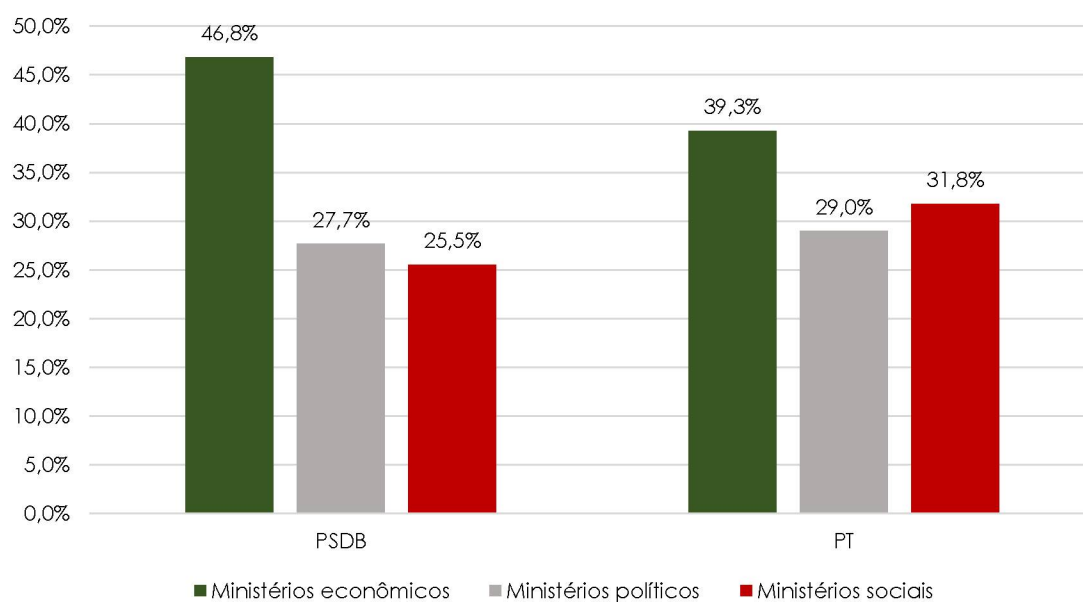
Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

<sup>17</sup> Cabe observar que todos os testes comparativos entre os dois governos (PT e PSDB), relativos ao nível de expertise dos ministros, foram feitos e não registraram grandes diferenças entre eles. Em última instância, isso expressa estratégias semelhantes dos presidentes na política de nomeação, quanto às competências específicas dos ministros em relação às pastas que eles ocuparam.

Primeiramente, as diferenças nos níveis de expertise entre os dois governos são quase mínimas. As barras de erro se posicionam paralelamente. Entre os perfis de carreira, as diferenças são evidentes. O resultado não é de todo surpreendente, afinal nossa hipótese, de que ministros não políticos apresentariam maior expertise do que os políticos profissionais, foi confirmada. Nesse sentido, poderíamos confirmar que as qualidades exigidas de um ministro não político são distintas daquelas que gabaritam políticos profissionais à nomeação para o gabinete ministerial. Entretanto, a diferença entre os dois tipos profissionais chama a atenção, visto que nossa classificação também atribuía expertise àqueles ministros de carreira predominantemente em cargos eletivos que chefiaram ministérios de natureza política. Ou seja, caso os ministros aqui classificados como políticos profissionais, chefiaram ministérios de natureza política, seu nível de expertise possivelmente não seria tão baixo.

Procuramos então identificar o espaço para o qual os ministros políticos recrutados durante os governos PSDB e PT. No gráfico abaixo, estão representados todos os ministros políticos distribuídos pelo tipo de pasta para às quais foram recrutados: econômicas, sociais e políticas. A partir do resultado do gráfico 12, nossa hipótese é de que, em geral, os ministros políticos foram nomeados em pastas de cunho econômico ou de cunho social, o que explicaria um baixo índice de expertise.

GRÁFICO 13. **MINISTROS POLÍTICOS** POR NATUREZA DE PASTA MINISTERIAL, EM % (PSDB X PT)



Número de casos – PSDB: 46; PT: 107

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

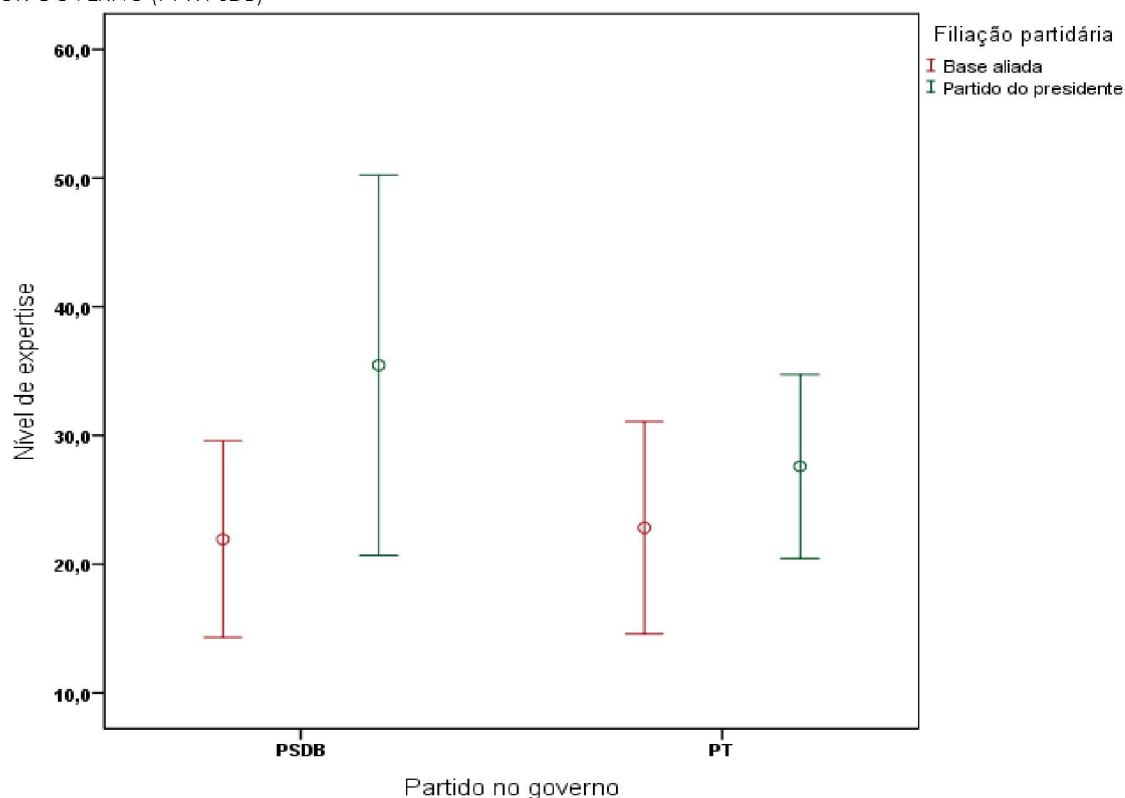
Novamente, a semelhança entre os dois governos é notável, com poucas diferenças entre os dois partidos. Confirmando nossa suposição acima, o gráfico 13 demonstra que os ministérios de natureza política são o espaço para o qual os ministros de carreira formada principalmente em cargos eletivos menos são nomeados. O gráfico 13 sugere que mesmo esses ministros possam ter sido recrutados sobretudo para ministérios de natureza econômica e social, e não para pastas com funções exclusivamente de negociação, governabilidade e gestão política do governo. 71,4% dos ministros de carreira majoritariamente políticos, em cargos eletivos ou administrativos, foram distribuídos entre os ministérios de natureza econômica ou social. Ou seja, menos de 30% dos políticos no gabinete ficaram a cargo dos ministérios de natureza política.

Isso ajuda a explicar o baixo nível de expertise dos ministros políticos no gráfico 12, e demonstra empiricamente a preferências dos presidentes aqui analisados em delegar aos ministros políticos funções administrativas que extrapolam as relações com os demais poderes. Ao menos aparentemente, os ministros políticos nos governos analisados tendem a ser responsáveis principalmente por áreas de caráter técnico e não apenas de negociação com seus pares. É o caso, por exemplo, de José Serra e Paulo Bernardo no Ministério do Planejamento no governo FHC I e nos governos Lula, ligados ao partido e diretamente ao presidente.

Aproveitando que tratamos de expertise de políticos nos gabinetes ministeriais, fizemos um teste comparativo no qual medimos a expertise dos ministros filiados a partidos do presidente da República e dos ministros filiados a partidos da base aliada. Assim, os ministros do partido do presidente englobam aqueles que eram filiados ao Partido Social Democrata Brasileiro durante os dois governos FHC, e ao Partido dos Trabalhadores durante os governos Lula e Dilma. Todos os outros ministros políticos com filiação partidária foram classificados como Base Aliada. No gráfico 14, apresentamos esses dados, também por partido no governo.



GRÁFICO 14. NÍVEL DE EXPERTISE DOS **MINISTROS POLÍTICOS** DA BASE ALIADA E DO PARTIDO DO PRESIDENTE POR GOVERNO (PT X PSDB)



Número de casos – PSDB: 46; PT: 107

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

A exemplo do que foi apresentado no gráfico 12, sobre técnicos e políticos, o teste acima registra uma diferença substancial entre nível de expertise dos ministros, agora separados por sua filiação partidária. O gráfico 14 aponta que ministros do PSDB e do PT tendem a ter mais expertise – média de 35% e 27%, respectivamente – nos seus governos, do que os ministros políticos filiados aos outros partidos, da base aliada – média de 21 e 22 no índice de expertise para os ministros nos governos dos PSDB e do PT. Ou seja, os dois governos parecem ter tido as mesmas estratégias de recrutamento ministerial, pelo menos no que diz respeito à expertise dos ministros recrutados.

Também demonstra que os partidos que governam tendem a ter critérios diferentes dos demais partidos (da base aliada), quanto à escolha dos atores que vão compor o gabinete ministerial. É possível que a base aliada se preocupe mais com a sua representatividade nos ministérios através de figuras fortes de seu partido (mesmo que ele não tenha experiência profissional na área), enquanto que o presidente possui uma liberdade maior de escolha para que opte por correligionários mais experientes na área para qual serão recrutados.

A exceção ficou por conta de José Luciano Barbosa da Silva, ministro da Integração Nacional durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, e que, apesar de ter sido classificado como político, por ter uma carreira formada exclusivamente por cargos de nomeação em secretarias estaduais e municipais (a não ser por um cargo de assessor técnico do Ministério da Justiça), não possuía qualquer filiação partidária no momento da nomeação.

Explorado assim, o nível de expertise dos ministros técnicos e dos ministros políticos, a última etapa do trabalho consiste em avaliar a experiência administrativa dos ministros com as suas demais experiências políticas (partidária, legislativa e executiva), no intuito de descobrir se há correlação entre essas categorias. Também localizaremos os espaços (tipos de pastas) onde os ministros mais experientes tendem a ser recrutados.

O foco na experiência administrativa – importante capital político para a nomeação – dos ministros recrutados amplia nossa dimensão de análise, até agora restrita à escolaridade e expertise dos indivíduos. A experiência administrativa é um diferencial dos ministros políticos? Há ministros mais experientes, administrativamente falando, em algum governo analisado?

#### ***4.3. Experiência administrativa***

Por experiência administrativa, entendemos a ocupação de cargos de nomeação de alto escalão, como secretarias municipais e estaduais de administração, ou mesmo ministérios que possam ter sido ocupados anteriormente ao período abarcado pela nossa pesquisa. Como falado anteriormente, um dos critérios para que classificássemos os ministros de nosso banco de dados como políticos, consiste justamente no fato de eles terem sido nomeados ou não para os cargos de primeiro escalão, em secretarias municipais, estaduais e/ou ministérios.

Nosso objetivo, portanto, nesta seção, não é saber o grau de experiência administrativa que esses atores possuem, visto que isso já tinha sido critério para nossa classificação, mas o quanto essa experiência apresenta correlação com outros atributos de carreira, especificamente os atributos políticos. Assim, através de variáveis *dummy*, numa regressão binária, testamos a correlação entre o fato de o indivíduo ter experiência em administração estadual ou municipal com outras práticas de cunho político, como ser

parlamentar (como vereador, deputado ou senador), ser prefeito de município, ou ser dirigente partidário antes de tomar posse como ministro.

Como dito na introdução desse trabalho, nossa hipótese é de que a correlação entre essas variáveis seja alta e positiva, demonstrando que ministros com atributos políticos em sua carreira tendam a ter também experiência administrativa, o que também os gabarita a assumir postos ministeriais. Os resultados seguem na tabela 9.

TABELA 9. EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA DE **TODOS OS MINISTROS** DE ESTADO PELAS DEMAIS EXPERIÊNCIAS PROFISSIONAIS POLÍTICAS (PSDB x PT)

Governo		B	S.E.	Wald	Df	Sig.
PSDB	Experiência parlamentar	,735	,895	,673	1	,412
	Experiência executiva	-,698	1,056	,437	1	,509
	Experiência partidária	-,608	,740	,677	1	,411
	Constante	2,248	,426	27,851	1	,000
PT	Experiência parlamentar	,414	,390	1,128	1	,288
	Experiência executiva	,439	,446	,966	1	,326
	<b>Experiência partidária</b>	<b>-1,020</b>	<b>,365</b>	<b>7,794</b>	<b>1</b>	<b>,005</b>
	Constante	,961	,224	18,482	1	,000

Número de casos – PSDB: 113; PT: 214

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Diferente do que imaginávamos, a experiência administrativa não parece ser um diferencial da elite política ministerial. As duas variáveis que não se mostraram significativas - experiência parlamentar e experiência executiva – indicam que não há correlação entre o fato de indivíduo ter experiência em cargos eletivos e possuir experiência administrativa. Ou seja, a experiência administrativa não é um diferencial da classe política ministerial, caso o contrário os testes se mostrariam significativos. Em geral, aqueles que não possuem ocupações prévias em cargos eletivos, tem, assim como os políticos, experiência prévia em cargos de confiança no primeiro escalão em estados e municípios. A única variável significativa foi experiência partidária nos governos do PT, porém com sinal invertido. Ou seja, durante os governos Lula e Dilma, há menor probabilidade de os ministros, com histórico de direção partidária, terem passado por um cargo administrativo de primeiro escalão.

Dessa forma, nossa suposição de que os políticos recrutados para o gabinete ministerial teriam como diferencial a experiência administrativa, em cargos de nomeação

como secretarias estaduais e municipais, mostrou-se equivocada. A ocupação destes cargos também é característica de ministros com carreira majoritariamente técnica. Ou seja, a experiência administrativa tende a ser um atributo comum a todos os ministros, ao longo do período estudado.

Visto isso, nosso próximo passo é identificar os espaços onde se concentram os ministros com maior experiência administrativa. Nosso objetivo aqui é comparar, através de resíduos padronizados, a experiência administrativa dos ministros políticos por governo (PSDB e PT), e por natureza de pasta ministerial (econômica, social e política). Os primeiros dados irão indicar se os ministros com ocupação prévia em secretarias de administração, municipais ou estaduais, se concentram durante os governos FHC ou durante os governos Lula e Dilma.

TABELA 10. CONCENTRAÇÃO DE CASOS EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS **MINISTROS POLÍTICOS** POR PARTIDO NO GOVERNO (1995 A 2014)

Experiência administrativa		Não	Sim
Governo	<b>PSDB</b>	N	4
		%	8,5%
		Resíd. Ajust.	-3,1
	<b>PT</b>	N	34
		%	31,8%
		Resíd. Ajust.	3,1

Pearson Chi Square: 9.510; Sig: .002; Número de casos – PSDB: 46; PT: 107

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil, UFPR.

Com valores pouco acima do limite crítico, nossos dados indicam que há concentração de casos de ministros políticos com passagem por cargos de nomeação de primeiro escalão, entre 1995 e 2002. Ou seja, pelo menos em relação aos três governos do PT aqui analisados, há uma recorrência maior de ministros com experiência administrativa durante os dois governos FHC.

Na verdade, a maioria dos ministros políticos nomeados durante os governos petistas (68,2%) também passaram por cargos de natureza administrativa. O que podemos destacar, é a quase nulidade de ministros políticos (apenas 4) nomeados pelo governo tucano que não possuíam qualquer experiência em cargos de primeiro escalão. É o caso do ministro da Agricultura Arlindo Porto (anteriormente vice-governador e senador pelo PSDB de Minas Gerais), do ministro do Esporte Carlos Melles (anteriormente deputado

federal pelo PFL de Minas Gerais), Pimenta da Veiga (então presidente nacional do PSDB), e Nelson Jobim (antes deputado federal pelo PMDB gaúcho). Os demais 90% dos ministros políticos passaram por alguma secretaria estadual ou municipal antes de serem recrutados para o gabinete ministerial.

De certa forma, esses dados não surpreendem, visto que, no governo federal, o PSDB contou com partidos e atores já consolidados na elite política nacional, ao passo que o sucesso eleitoral do Partido dos Trabalhadores representou, mesmo que momentaneamente, uma ruptura com esses grupos políticos já estabelecidos, inserindo novos atores na política institucional.

A exemplo do que fizemos na sessão anterior com os ministros políticos, nosso próximo teste procurar identificar os espaços dentro dos gabinetes ministeriais onde os ministros com experiência administrativa se concentram, dessa vez através de resíduos padronizados. Em primeiro lugar, apresentaremos os dados relativos a todos os políticos, estratificando os dados por natureza de pasta. Assim, o resultado dirá se há concentração de ministros com experiência administrativa em algum tipo de ministério, e, em caso afirmativo, em que tipo de pasta (econômico, político e social).

Nossa hipótese é de que os ministros políticos com experiência administrativa também estejam concentrados nas pastas de natureza econômica (espaço para o qual eles foram mais recrutados), principalmente nos governos do PSDB.

TABELA 11. CONCENTRAÇÃO DE CASOS DE **MINISTROS POLÍTICOS** COM EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA POR NATUREZA DE PASTA E PARTIDO NO GOVERNO (1995 a 2014)

Partido no governo		Natureza da pasta		
		Econômico	Política	Social
Experiência administrativa	PSDB	Não	.1	.1
		Sim	-.1	0
	PT	Não	-1.4	-1.8
		Sim	1.4	-3.2

Número de casos – PSDB: 46; PT: 107

Pearson Chi-Square: PSDB: ,021 (,989); PT: 10,461 (,005)

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<http://observatory-elites.org/>), UFPR

Contrariando nossa hipótese, a tabela 11 aponta que a concentração de ministros com experiência administrativa nas pastas econômicas em nenhum dos governos, como

era de se imaginar a partir dos dois últimos testes realizados. Na verdade, a tabela 11 sugere uma distribuição parecida de ministros políticos com experiência administrativa entre os três tipos de pastas, com exceção das pastas de natureza social ao longo das gestões petistas, onde se concentraram casos ministros sem experiência prévia em secretarias estaduais e municipais.

Os dados sugerem que Lula e Dilma delegaram os ministérios sociais a políticos com carreira política mais ligada a cargos eletivos e à estrutura partidária, do que a cargos de confiança de alto escalão públicos. Aloizio Mercadante (Educação), Patrus Ananias (Desenvolvimento Social), e os gaúchos Olívio Dutra (Cidades), Maria do Rosário (Direitos Humanos), Pepe Vargas e Miguel Rossetto (ambos Desenvolvimento Agrário) seriam exemplos de ministros com carreiras caracterizadas pela ausência de cargos de confiança, mas muito ligada à estrutura do Partido dos Trabalhadores.

Quanto aos governos FHC, os ministros com experiências administrativas foram alocados de forma mais homogênea entre os três tipos de pastas, chegando muito próximo da hipótese nula. De qualquer forma, a tabela 11, assim como os demais testes relativos à experiência administrativa dos ministros políticos, evidencia algumas diferenças significativas entre os gabinetes ministeriais aqui pesquisados, enquanto que pela variável expertise, os governos PSDB e PT tenham sido muito semelhantes entre si.

A seguir, nossa conclusão procura resgatar nossos achados de forma estruturada, relativos à carreira nos governos PSDB e PT, tanto de técnicos quanto de políticos.

## 5. CONCLUSÃO

Apesar de a literatura sobre ministros ter apontado diversas vezes para a existência tanto de políticos quanto de técnicos nos gabinetes ministeriais brasileiros (Cavalcante & Palotti 2016; D'Araujo 2009; Loureiro & Abrucio 1999), o perfil e a trajetória profissional dos ministros políticos não foram devidamente exploradas, tal como foram as carreiras de ministros e burocratas técnicos (Geddes 1994; Nunes 1997; Schneider 1991; Mantega 1984). Em relação aos políticos profissionais, as pesquisas costumam se debruçar sobre as relações executivo-legislativo a partir da presença deles no gabinete. Da mesma forma, análises com dados empíricos comparativos acerca da trajetória profissional de ministros técnicos e de ministros políticos ainda precisam ser feitas para que possamos ser mais categóricos sobre as diferenças entre esses dois perfis de carreira.

Nesse sentido, este trabalho procurou oferecer uma visão sobre a trajetória profissional dos ministros com carreira majoritariamente política, assim como oferecer um contraponto a esses dados a partir da comparação com os demais ministros nomeados nos governos do PSDB e do PT entre 1995 e 2014. Aqui, retomamos alguns achados de nosso trabalho.

Característica típica de países presidencialistas e de coalizão, os ministros no Brasil possuem um tipo relativamente diversificado de carreira. Isso é expresso pelas diferentes estratégias de recrutamento das quais os presidentes lançaram mão durante as nomeações. No Brasil, o presidente da República tem um significativo leque de escolhas de onde pode recrutar os quadros para formar seu gabinete, não se limitando apenas ao campo político.

Procurando formar um gabinete com legitimidade pela opinião pública, o presidente muitas vezes recorre a especialistas, indivíduos com *expertise* e experiência administrativa na área. O setor público, formado majoritariamente por executivos públicos e diretores de empresas estatais, teve presença significativa em absolutamente todos os mandatos e tipos de pastas estudados. Tecnocratas, especialistas, professores e funcionários públicos têm lugar consolidado em governos do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Comparativamente não vimos diferenças substanciais em relação ao setor de origem profissional entre os governos Cardoso e Lula. Na verdade, a proporção de indivíduos do setor público e setor político nos gabinetes dos dois presidentes foi muito

semelhante, o que contraria a ideia de que Fernando Henrique Cardoso lançaria mão de menos políticos para chefiar os ministérios do que Lula e Dilma.

Além disso, as diferenças entre os governos do PSDB e do PT referentes ao nível de *expertise* dos ministros são pequenas, com índice sensivelmente maior apresentado pelos ministros nomeados durante os governos Cardoso. Nesse quesito, a estratégia de nomeação dos presidentes analisados também foi semelhante.

Entretanto, o setor político presente nos governos do PSDB e o setor político presente nos governos do PT não são tão semelhantes entre si. Nossos dados mostram como nos governos tucanos, ministros com carreira política prévia tinha passando majoritariamente por secretarias estaduais e municipais. Ou seja, entre 1995 e 2002, os ministros nomeados já faziam parte da elite administrativa nacional. Já nos governos petistas, essa elite administrativa dividia espaço também com boa parcela de indivíduos com experiência prévia em cargos eletivos e com a elite partidária do PT e de seus aliados.

Ou seja, políticos não foram os mesmos e por sua vez, parecem ter cumprido papéis diferentes em ambos os governos, o que nos leva a concluir que o critério partidário, tão explorado pela literatura recente, pode não ser o suficiente para compreender suas nomeações.

Também vimos que a experiência prévia é um aspecto mais saliente durante os governos FHC, quando tratamos dos números de cargos ocupados antes da nomeação ministerial. O grande número de posições, aliado a uma carreira híbrida e de intensa rotatividade, parece ter sido um dos elementos essenciais para que o indivíduo passasse a ser cotado para assumir uma cadeira ministerial durante os governos do PSDB.

Os governos tucanos também tiveram mais ministros com experiência administrativa que os do PT. Isso indica que, entre 1995 e 2002, os ministérios foram ocupados por mais atores já estabelecidos no campo político, ao passo que nas gestões petistas, os ministérios foram chefiados por políticos que possuíam menos experiência em cargos de administração em estados e municípios.

A outra dimensão do recrutamento ministerial diz respeito àqueles que foram arregimentados principalmente no campo político – cargos eletivos, de nomeação do alto escalão e partidos. O critério político-partidário de nomeação ministerial ficou evidente tanto nos governos Lula quanto nos governos FHC, principalmente nas pastas de cunho econômico, seguidas pelas pastas de tipo social. Em relação ao nível de *expertise*, os



ministros não políticos se destacam em relação àqueles com carreira majoritariamente política.

Isso significa que, mesmo todos os ministros tendo larga experiência profissional, os não políticos tendem a ocupar cargos, antes de suas nomeações, com maior diálogo com área para a qual eles ficaram responsáveis no gabinete ministerial. Uma explicação para essa diferença no nível de expertise, demonstrado em nosso trabalho, seria justamente de que os políticos não foram recrutados para pastas que supostamente seriam de sua especialidade de articulação política, mas de funções mais gerenciais como as de natureza econômica e social. Na verdade, os ministérios de natureza política foram ocupados majoritariamente por aqueles que foram recrutados principalmente no setor público, ao passo que as pastas econômicas foram ocupadas por políticos.

O que fez com que ministros recrutados a partir dos partidos políticos tivessem mais presença nos ministérios econômicos durante os governos FHC, e nos ministérios sociais durante os governos Lula, pode dizer muito sobre as estratégias de controle e delegação de decisões levadas a cabo pelos presidentes. Isso já seria um bom ponto de partida para uma análise do lugar político dentro dos diferentes gabinetes ministeriais, para além de sua representação partidário no governo.

A comparação feita aqui entre os governos do PSDB e PT mostrou algumas estratégias diferentes também no que diz respeito ao tipo de filiação partidária dos ministros nomeados. Lula não só cedeu mais espaço dirigentes partidários em seu gabinete, como também priorizou aqueles que eram filiados ao seu partido, resultando assim na sobre representação do PT nos ministérios, ao passo que os demais partidos ficaram com poucos cargos.

Esse cálculo não foi de todo incoerente, pois o PT era, no início, a maior bancada do governo na Câmara<sup>18</sup>. Assim, estudos mostram que a taxa de coalescência dos governos FHC, que delegou mais cargos à base aliada, e Lula, que concentrou nas mãos do PT um número maior de pastas, são muito semelhantes entre si. Porém, quando comparado com outros países da América Latina, a taxa de coalescência no Brasil é a mais baixa, o que mostra de certa forma a dificuldade de acomodar coerentemente a base aliada no presidencialismo brasileiro, causando crises políticas constantes.

---

<sup>18</sup> Sobre o tamanho das bancadas ver: <http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/evolucao-das-bancadas-parlamentares.html>

Pela filiação partidária, nossos dados mostraram que o nível de expertise dos ministros filiados ao partido do presidente é *maior* que os ministros políticos filiados aos partidos da base aliada. Isso sugere que os partidos possuem diferentes estratégias para recrutar ministros, dependendo de sua posição no governo.

Em geral, ministros de carreira técnica e ministros de carreira política não se diferenciam quanto ao número de cargos ocupado previamente ou quanto ao tempo de carreira prévia à nomeação ministerial. Desse ponto de vista, políticos e não políticos nos ministérios são igualmente experientes.

O mesmo ocorre quanto à experiência administrativa: tanto ministros políticos quanto os não políticos possuem em seu currículo nomeação para cargos de secretarias administrativas estaduais e municipais, previamente às suas nomeações. Esse quesito não se constitui um diferencial para qualquer um dos dois grupos aqui analisados, colocando em xeque nossa hipótese inicial de que ministros não políticos teriam menos experiência em cargos de nomeação de primeiro escalão.

As diferenças entre esses dois grupos ficaram por conta da escolaridade e do nível de *expertise* (já explorado, acima). Ministros não políticos (“técnicos”) costumam possuir maior escolaridade que os políticos, quando separamos entre aqueles com graduação e pós-graduação. Nossa conclusão é de que a titulação escolar funciona como importante capital para indivíduos sem carreira política almejar um cargo ministerial. Aos políticos, tal atributo nos parece menos necessário.

Demonstrando empiricamente as diferenças e semelhanças entre os ministros políticos e não políticos, buscamos contribuir para o debate sobre o funcionamento do poder executivo no Brasil. O fato de os dois grupos terem presença significativa em todos os gabinetes ministeriais analisados, esclarecem algumas das possibilidades e preferências do presidente da República e seus aliados na seleção dos atores a preencherem os cargos de primeiro do governo federal.

Em linhas gerais, podemos dizer que as poucas diferenças estatisticamente significativas encontradas entre os perfis ministeriais de ambos os governos (PSDB e PT) expressam, sobretudo, a força do presidencialismo de coalizão como ferramenta institucional na normatização da equipe de governo. Apesar de ocuparem polos opostos no espectro político brasileiro, os dois partidos lançaram mão de uma equipe de governo, a partir dos critérios analisados neste trabalho, muito semelhante. Em uma análise

diacrônica, podemos concluir que as diferenças entre os dois governos foram mitigadas sobretudo com os segundos mandatos, tanto do PSDB quanto do PT, em que características mais salientes na equipe ministerial presentes no gabinete de estreia foram progressivamente alteradas por um perfil padrão que facilitasse a governabilidade e a relação entre os poderes executivo e legislativo. Dessa forma, podemos afirmar que o presidencialismo de coalizão brasileiro, com o passar do mandato presidencial, tende a pressionar o governo a aderir a certos padrões de recrutamento, a despeito das preferências pessoais do presidente da República.

Os perfis recrutados, assim como o espaço delegados para esses indivíduos, não podem ser vistos como algo fortuito, mas sim como expressão de interesses e preferências. Trabalhar essas categorias e aprofundar a discussão acerca das trajetórias prévias dos ministros pode proporcionar novos entendimentos, sobretudo acerca da presença e do papel dos políticos nos gabinetes, para além de sua dimensão partidária.

## REFERÊNCIAS

- Abranches, S., 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), pp.5–34.
- Almeida, P.T. de & Pinto, A.C., 2003. *Portuguese Ministers, 1851-1999: Social Background and Paths to Power*, Available at: [papers2://publication/uuid/D3BBDE4E-16EB-4AEB-99DD-41022C185151](https://papers2://publication/uuid/D3BBDE4E-16EB-4AEB-99DD-41022C185151).
- Ames, B., 2003. *Os entraves da democracia no Brasil* 1ª., Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Amorim Neto, O., 2007. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In J. NICOLAU & T. POWER, eds. *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 55–73.
- Amorim Neto, O., 1994. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, 4(1), pp.9–34.
- Amorim Neto, O., 2006. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), pp.415–440.
- Araújo, V., Silva, T. & Vieira, M., 2016. Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing. *Brazilian Political Science Review*, 10(2), pp.1–23.

- B. Guy Peters, 2001. *The Politics of Bureaucracy, Fifth edition*,
- Baskaran, T., 2013. Coalition governments, cabinet size, and the common pool problem: Evidence from the German states. *European Journal of Political Economy*, 32, pp.356–376.
- Batista, M., 2013. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, 19, pp.449–473.
- Behr, V. & Michon, S., 2013. The Representativeness of French Cabinet Members in the Fifth Republic: A Smokescreen? *French Politics*, 11(4), pp.332–355. Available at: <http://www.palgrave-journals.com/doi/10.1057/fp.2013.13>.
- Camerlo, M., 2013. Gabinetes de partido único y democracias presidenciales: indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, pp.119–142.
- Carreras, M., 2013. Presidentes outsiders y ministros neófitos: un analisis a través del ejemplo de Fujimori. *América Latina Hoy*, 64, pp.95–118.
- Carroll, R. & Cox, G.W., 2011. Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies*, 45(2), pp.220–236.
- Carvalho, J.M. de, 2007. *A construção da Ordem* 3ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Cavalcante, P. & Palotti, P., 2016. Entre a política e a técnica: quem são os Ministros dos governos democráticos no Brasil (1990 a 2014)? In *10ª Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte.
- Costa, L.D. & Codato, A., 2013. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. In A. Marengo, ed. *Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pp. 107–134.
- Cotta, M. & Verzichelli, L., 2002. Ministers in Italy: Notables, Party Men, Technocrats and Media Men. *South European Society and Politics*, 7(2), pp.117–152. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13608740708539627>.
- D'Araújo, M.C., 2014. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo do Brasil (1995-2012). In M. C. D'Araújo, ed. *Redemocratização e Mudança Social no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 205–229.
- D'Araújo, M.C., 2009. Os ministro da Nova República: Notas para entender a democratização do Poder Executivo. *II Congresso Consad de Gestão Pública*, p.36.
- D'Araújo, M.C. & Lameirão, C., 2009. *A elite dirigente do governo Lula* 1st ed., Rio de

Janeiro: CPDOC.

- Dávila, M., Lavados, A.O. & Avendaño, O., 2013. Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64(64), pp.67–94.
- Dogan, M., 1979. How to Become a Cabinet Minister in France: Career Pathways, 1870-1978. *Comparative Politics*, 12(1), pp.1–25.
- Escobar-Lemmon, M. & Taylor-Robinson, M.M., 2005. Women ministers in Latin American government: when, where and why? *American Journal of Political Science*, 49(4), pp.844–858.
- Fettelschoss, K. & Nikolenyi, C. Learning to rule: ministerial careers in post-communist democracies. In: Dowding, K. & Dumont, P., 2013. *The selection of ministers in Europe* K. Dowding & P. Dumont, eds., Routledge Advances in European Politics.
- Figueiredo, A., 2010. Executivo e Burocracia. In C. B. Martins, ed. *Horizonte das Ciências Sociais: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs.
- Figueiredo, A.A. & Limongi, F., 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional 2ª*, Rio de Janeiro: FGV. Available at:
- Fleischer, J. & Seyfried, M., 2015. Drawing from the bargaining pool: Determinants of ministerial selection in Germany. *Party Politics*, 21(4), pp.503–514. Available at: <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068813487108>.
- François, A. & Grossman, E., 2011. Qui sont les ministres de la Ve République ? , pp.1–15.
- Gaxie, D., 1986. Immuables et changeants: les ministres de la Ve république. *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, (36), pp.61–79. Available at: [http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs36\\_p61-78\\_ministre\\_Ve.pdf](http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs36_p61-78_ministre_Ve.pdf).
- Geddes, B., 1994. Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. *Politologija*, (2), pp.127–132.
- Gené, M., 2016. Los elencos del presidente. Expertise, destrezas políticas y anclajes sociales en el gabinete de ministros (Argentina, 1983 - 2011). In *1 10º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte, pp. 1–22.
- Guedes, N., 2009. Quem lidera os governos europeus? A carreira dos primeiros-ministros (1946-2006). *Análise Social*, 44(191), pp.265–288.
- Inácio, M., 2013. Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, pp.41–66.
- Inácio, M. & Rezende, D., 2015. Partidos legislativos e governos de coalizão: controle horizontal de políticas públicas. *Opinião Pública*, 21(2), pp.296–335.

- Lewis, E.G., 1970. Social Backgrounds of French Ministers, 1944-1967. *The Western Political Quarterly*, 23(3), pp.564–578.
- Linz, J. José, 1990. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), pp.51–69..
- Loureiro, M.R. & Abrucio, F.L., 1999. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(41), pp.69–89.
- Loureiro, M.R., Abrucio, F.L. & Rosa, C.A., 1998. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, 4(4), pp.46–82.
- Mainwaring, S., 1993. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, 28.
- Mantega, G., 1984. *A Economia Política Brasileira*, São Paulo: Pólis/Vozes.
- Mershon, C., 1996. The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments. *The American Political Science Review*, 90(3), pp.534–554.
- Nunes, E. de O., 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Administração Pública.
- O'Malley, E. Constructing and maintaining Irish governments. In: Dowding, K. & Dumont, P., 2013. *The selection of ministers in Europe* K. Dowding & P. Dumont, eds., Routledge Advances in European Politics.
- Olivieri, C., 2007. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, (29), pp.147–168.
- Pacheco, R.S., 2011. Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público. *Desigualdade e Diversidade*, 2, pp.21–30.
- Pereira, C. et al., 2016. All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency. *Presidential Studies Quarterly*. Available at: <http://ssrn.com/abstract=2452462>.
- Pinto, A.C. & Almeida, P.T. De, 2014. Facing the Crisis : Expert and Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy. *21st International Conference of Europeanists*, (November).
- Rose, R., 1971. The Making of Cabinet Ministers. *British Journal of Political Science*, 1(4), pp.393–414.
- Schneider, B.R., 1991. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in authoritarian Brazil* 1º., Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Silveira, P., 2015. Os secretários de Estado da democracia portuguesa, 1976-2011.

*Análise Social*, 50(214), pp.128–158.

Thies, M.F., 2001. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. *American Journal of Political Science*, 45(3), pp.580–598.

Vieira, M., 2010. Padrões de Recrutamento Burocrático no Presidencialismo de Coalizão: Evidências do Executivo Federal. In ALACIP, ed. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Buenos Aires, pp. 1–22.